

**PROSES PEMBENTUKAN PERATURAN DAERAH DAN FUNGSI
KEKUATAN POLITIK DPRD KABUPATEN INDRAMAYU
DALAM PEMBAHASAN PELARANGAN MINUMAN BERALKOHOL
(Studi tentang Raperda Pelarangan Minuman Alkohol
di Kabupaten Indramayu)**



TESIS

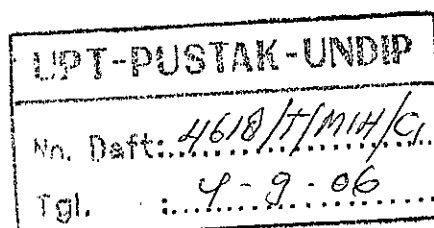
Disusun dalam rangka memenuhi persyaratan
Program Magister Ilmu Hukum

Oleh :

ALI FIKRI
B4A.004.003

Dosen pembimbing :
Prof. Dr. Moempoeni Martojo, SH

**PROGRAM PASCA SARJANA
MAGISTER ILMU HUKUM
UNIVERSITAS DIPONEGORO
SEMARANG
2005**



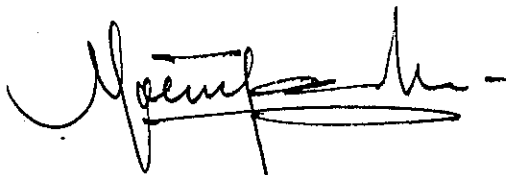
**PROSES PEMBENTUKAN PERATURAN DAERAH DAN FUNGSI KEKUATAN
POLITIK DPRD KABUPATEN INDRAMAYU
DALAM PEMBAHASAN PELARANGAN MINUMAN BERALKOHOL
(Studi tentang Raperda Pelarangan Minuman Alkohol
di Kabupaten Indramayu)**

TESIS

Telah Diterima Sebagai Persyaratan
Untuk Memperoleh Gelar Magister Ilmu Hukum
Dipertahankan Di hadapan Dewan Penguji
Pada Tanggal :

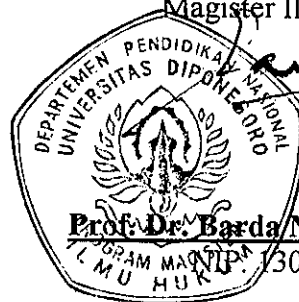
Disusun Oleh :
ALI FIKRI
B4A 004 003

Pembimbing



Prof. Dr. Moempoeni Martojo, SH

Mengetahui
Ketua Program
Magister Ilmu Hukum



Prof. Dr. Barda Nawawi Arief, SH

130 350 519

MOTTO DAN PERSEMBAHAN

"Hai orang-orang beriman, hendaklah kamu menjadi penegak kebenaran karena Allah, menjadi saksi yang adil. Berlakulah adil, karena adil itu lebih dekat dengan taqwa." (QS. Al Maidah : 8)

"Gunakanlah lima hal sebelum tiba yang lima, masa mudamu sebelum tiba masa tuamu, masa sehatmu sebelum masa sakitmu, masa cukupmu sebelum masa kekurangan, masa lapangmu sebelum tiba masa sibukmu, masa hidupmu sebelum tiba masa kematianmu"

Kupersembahkan Tesis ini kepada :

1. Pemda kabupaten Indramayu
2. Ayah Almarhum tercinta
3. Ibundaku dan Mertuaku tercinta.
4. Istriku tercinta.
5. Anak – anakku, Anis, Via dan Putri tersayang.
6. Saudara – saudaraku.
7. Almamater dan Teman-teman S2 UNDIP

ABSTRAK

Proses Pembentukan Peraturan Daerah dan Fungsi Kekuatan Politik DPRD Kabupaten Indramayu Dalam Pembahasan Pelarangan Minuman Beralkohol "

Masalah pemberdayaan DPRD saat ini banyak dibicarakan kalangan elit politik. Dalam kaitannya dengan Reformasi Hukum dan pembentukan Hukum Daerah, keberadaan DPRD sangat diperlukan untuk menentukan langkah dan upaya pelaksanaan undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Paradigma baru yang dibawa arus undang-undang tersebut mengandung makna peningkatan pelayanan, demokrasi dan pendayagunaan.

DPRD yang mempunyai otoritas Politik sebagai pilar demokrasi, dituntut peranannya dalam Pembentukan Hukum Daerah. Tesis ini berusaha untuk mengangkat permasalahan Fungsi kekuatan Politik Anggota DPRD dalam Pembentukan Peraturan Daerah.

Fokus kajian tesis ini didasarkan kepada hasil penelitian yang dilaksanakan di DPRD Kabupaten Indramayu terhadap 45 orang anggota DPRD Hasil Pemilihan Umum tahun 2004. Penelitian dilaksanakan dengan tujuan untuk mengetahui bagaimana Proses Pembentukan Peraturan Daerah Pelarangan Minuman Beralkohol, Fungsi kekuatan politik DPRD dalam pengambilan Keputusan terhadap Raperda Pelarangan Minuman Beralkohol dan Bagaimana kebijakan daerah dalam penanggulangan peredaran minuman yang mengandung alcohol.

Ada tiga Variabel yang digunakan dalam penelitian ini yaitu Persepsi anggota DPRD terhadap Otoritas Politik (V1), Persepsi anggota DPRD terhadap Pembentukan Perda (V2) dan Aplikasi Otoritas Politik DPRD Dalam Pembentukan Peraturan Daerah Pelarangan Minuman Beralkohol (V3). Dari data penelitian dikumpulkan melalui wawancara, kuisioner dan studi dokumen.

Berdasarkan analisa dan temuan penelitian dapat disimpulkan bahwa proses pembentukan Peraturan daerah tentang pelarangan minuman yang mengandung alcohol belum berjalan sesuai dengan ketentuan, Kekuatan Politik DPRD Kabupaten Indramayu dalam Pembentukan Perda telah berperan Cukup baik dan telah melaksanakan fungsinya dengan klasifikasi 4 orang (4,45%) Sangat Baik, 7 orang (15,55%) Klasifikasi Baik, 19 orang (42,22%) klasifikasi Cukup Baik dan 15 orang (33,33 %) Kurang Baik. Kebijakan Daerah dalam penanggulangan Peredaran minuman yang mengandung alcohol yang dirumuskan dalam Peraturan Daerah belum bisa diklasifikasikan sebagai Peraturan Daerah yang Baik.

Kata kunci : Proses Pembentukan Perda, Fungsi Kekuatan Politik DPRD

ABSTRACT

Arranging Process of the Regional Provision and Political Power Function of DPRD (Regional Legislative Assembly) of Indramayu Regency within Discussing the Alcoholic Liquor Prohibition.

DPRD (Regional Legislative Assembly) Empowerment issues are being in buzz recently time entire political elites. According to Legal Reformation and Regional Legal establishment, hardly required the existence of Regional Legislative Assembly for deciding and implementing any steps of Act no. 32 of 2005, about Regional Government. The new paradigm is brought by the current of that act and contains service enhancement, democracy, and empowerment senses.

Regional Legislative Assembly has political authority as democracy pillars; so then, its role is required within the Arranging the Regional Provision. This thesis tries to embark the issue of Political Power Function of DPRD Regional Legislative Assembly in the Arranging the Regional Provision.

Recital focus of this thesis is based on results from study held on Indramayu Regency toward 45 member of Regional Legislative Assembly from 2004 General Election. The study conducted with purposes to know how Arranging Process of Regional Provision to Prohibit Alcoholic Liquor; Political Power Function of Regional Legislative Assembly to make decision against the Provision Regional Meeting of Alcoholic Liquor Prohibition; and How Regional Policy is taken within anticipation of alcoholic liquor distribution.

There are three variables used in this study, those are: The Perception of Regional Legislative Assembly's Members toward their Political Authority (V1); The Perception of Regional Legislative Assembly's Members toward Regional Provision Establishments (V2); and The Implementation of Regional Legislative Assembly Member's Political Authority against Alcoholic Liquor Prohibition (V3). Data are gathered through interviews, questioners, and document research.

Based on the results and research founded, it may be concluded that the establishment process of Regional Provision about alcoholic liquor prohibition does not go properly yet under prevailed rule; the political power of Indramayu Regency Legislative Assembly for establishing regional provision had going well and had conducted their function with classification 4 people (4.45%) are excellent, 7 people (15.5%) are very good, 19 people (42.22%) good, and 15 people (33.33%) less. The regional policy to anticipate alcoholic liquor distribution, which implemented on the Regional Provision, cant be classified as good regional provision.

Keywords: Establishment Process of Regional Provision; Political Power Function of Regional Legislative Assembly

KATA PENGANTAR

Bismillahir rahmaannir rahiim.

Dengan memanjatkan Puji dan Syukur kehadiran illahi serta bantuan dari semua pihak, sehingga penulis dapat menyelesaikan penulisan Tesis ini dengan baik dan lancar.

Penulis menyadari bahwa untuk terwujudnya Tesis ini banyak mengalami kesulitan dan rintangan-rintangan yang mana semuanya telah dapat dilalui dengan baik semata-mata berkat dorongan dari Istriku tercinta dan dari Ibu Dosen Pembimbing serta bantuan dari semua pihak baik didalam maupun diluar lingkungan Universitas Diponegoro " UNDIP " Semarang.

Dalam hal penulisan Tesis ini, penulis menyadari sepenuhnya bahwa penulisan-pun tidak luput dari pada kekuarangan-kekurangan, dikarenakan keterbatasan kemampuan yang terdapat pada diri penulis, oleh karena itu dalam penulisan Tesis ini dirasakan masih banyak sekali kekurangannya.

Dengan selesainya penulisan Tesis ini penulis telah banyak bantuan serta bimbingan dari berbagai pihak, lembaga dan instansi, oleh karena itu pada kesempatan ini pula penulis ingin mengucapkan rasa terima kasih yang sedalam-dalamnya kepada Bapak Prof. Dr. Moempoeni Martodjo,SH selaku pembimbing ,penulisan Tesis ini, yang telah bersusah payah memberikan

petunjuk-petunjuk, nasehat serta bimbingan demi terwujudnya Tesis ini, semoga amal saleh beliau diberikan pahala oleh Allah SWT yang berlipat ganda.

Demikian pula rasa terima kasih ini penulis sampaikan kepada :

1. Prof. Dr. Barda Nawawi Arief, SH selaku Ketua Program Magister Ilmu Hukum UNDIP beserta seluruh staf administrasi yang telah memberikan kesempatan dan bantuan selama penulis menempuh studi sehingga selesainya pada program Magister Ilmu Hukum UNDIP.
2. Para Guru Besar dan staf pengajar program Magister Ilmu Hukum UNDIP yang telah memberikan bimbingan dalam memperluas wawasan keilmuan sebagai akdemisi selama masa perkuliahan.
3. Bupati Indramayu Irianto Mahfudz Sidik Syafiuddin yang telah memberi kesempatan dalam rangka peningkatan SDM di lingkungan Pemda Indramayu.
4. Pimpinan Instansi Pemerintahan Pemda Kabupaten Indramayu yang telah memberi izin dan informasi untuk memperoleh data dalam penulisan yaitu : Drs. Suherman (BKD), Muhamad Rahmat, SH. MH (Bagian Hukum), Dra. Srie Indrawati MM (Sekretaris DPRD).
5. Ketua DPRD Kabupaten Indramayu M. Hasyim Junaedi, Sag. MBA dan para anggotanya yang telah memberikan kesempatan waktu dan bantuan dalam memperoleh informasi dan data dalam rangka penulisan tesis.

6. Rekan – rekan mahasiswa S2 Fakultas Hukum UNDIP.
7. Bapak Mertua Zaenudin Suyudi dan Ibu Mertua Artiningsih beserta kakak – kakakku dan adik – adikku yang selalu mendorong dan memberi semangat pada penulis.

Bapak H. Ibrahim (Alm) dan Ibunda Hj. Siti Rokiyah yang telah menanamkan semangat belajar dari mulai Sekolah Dasar hingga mendapatkan Pekerjaan , begitu juga kepada Istriku tercinta Diani Yudiputranti yang telah memberikan spirit serta dorongan moril maupun materil dan yang selalu menyertai Penulis baik dalam keadaan suka,duka maupun gembira , tidak ketinggalan juga untuk anak-anaku tersayang Anisa Fikriani, Riski Alfiani dan Fadilah Aulia Putri yang telah membangkitkan semangat belajar kepada penulis.

Dan akhirnya kepada semua pihak yang telah banyak membantu baik secara langsung maupun tidak langsung, yang tidak dapat penulis sebutkan namanya satu persatu. Semoga segala budi baik dan kebajikan yang telah diberikan akan mendapat balasan yang layak dari Allah Subhanahu Wata'ala.

Ammiliin.

Semarang, Desember 2005

Ali Fikri

DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL.....	i
HALAMAN PENGESAHAN.....	ii
HALAMAN MOTO DAN PERSEMBAHAN.....	iii
ABSTRAK	iv
ABSTRACT.....	v
KATA PENGANTAR	vi
DAFTAR ISI	ix
DAFTAR TABEL	xii
BAB. I. PENDAHULUAN	
1.1. Latar Belakang	1
1.2. Perumusan Masalah	7
1.3. Tujuan Penelitian	8
1.4. Manfaat Penelitian	8
1.5. Kerangka Teori	9
1.6. Metode Penelitian	
1. Metode Pendekatan	17
2. Lokasi Penelitian	18
3. Jenis Data	19
4. Teknik Pengumpulan Data	19
5. Metode Analisa Data	21
1.7. Sistematia Penulisan	21
BAB. II. TINJAUAN KEPUSTAKAAN	
2.1. Reformasi Dan Pemerintahan Daerah	

2.1.1. Pengertian Pemerintahan Daerah dan Pemerintahan Daerah	23
2.1.2. Jenis Dan Susunan Pemerintahan Daerah	48
2.1.3. Pengertian Reformasi Dan Reformasi Pemerintahan Daerah	52
2.2. Kedudukan, Tugas dan Wewenang DPRD	
2.2.1. Komite Nasional sebagai Cikal Bakal DPRD	56
2.2.2. Kedudukan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah	60
2.3. Pembentukan Peraturan Daerah	82
BAB III. HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN.	
3.1. Tinjauan Singkat Organisasi Dprd	
3.1.1. Sosio Demografis Kabupaten Indramayu	95
3.1.2. Susunan Kelembagaan DPRD Kabupaten Indramayu	98
3.1.3. Kegiatan DPRD Kabupaten Indramayu	128
3.2. Susunan Organisasi Pemerintahan Kabupaten Indramayu	131
3.3. Proses Pembentukan Peraturan Daerah Pelarangan Minuman Beralkohol	
3.3.1. Pembentukan Peraturan Daerah Pelarangan Minuman Beralkohol.....	142
3.3.2. Identitas Responden	145
3.3.3. Pemahaman Anggota DPRD Kabupaten Indramayu	

Terhadap Otoritas Politik Yang Dimilikinya	150
3.3.4. Pemahaman/ Presepsi Anggota DPRD terhadap	
Teknik Pembentukan Peraturan Daerah	157
3.3.5. Pelaksanaan/Aplikasi Otoritas Politik DPRD	
Kabupaten Indramayu dalam Pembahasan	
Raperda Pelarangan Minuman Beralkohol	163
3.3.6. Hubungan Persepsi Anggota DPRD Kabupaten	
Indramayu dengan Pelaksanaan Otoritas Politik.....	173
3.3.7. Hubungan Pelaksanaan Otoritas Politik DPRD	
Dengan Peranannya Dalam Pembahasan Raperda	
Pelarangan Minuman Beralkohol	177
3.4. Fungsi kekuatan Politik Dalam Pengambilan	
Keputusan Terhadap Raperda Pelarangan Minuman	
Beralkohol	179
3.5. Kebijakan Pemerintah Kabupaten Indramayu Dalam	
Penanggulangan Minuman Yang Mengandung Alkohol.....	193
BAB IV. PENUTUP.	
4.1. Kesimpulan	202
4.2. Saran	204

DAFTAR PUSTAKA

LAMPIRAN-LAMPIRAN

DAFTAR TABEL

TABEL	JUDUL	HAL
1.	Jumlah Anggota DPRD Kabupaten Indramayu berdasarkan Jumlah Penduduk.....	99
2.	Komposisi Keanggotaan DPRD Kabupaten Indramayu....	101
3.	Keanggotaan Panitia Musyawarah DPRD Kabupaten Indramayu.....	105
4.	Keanggotaan Panitia Anggaran DPRD Kabupaten Indramayu.....	110
5.	Keanggotaan DPRD Kabupaten Indramayu berdasarkan Fraksi.....	114
6.	Data Responden Berdasarkan Kelompok Umur.....	146
7.	Data Responden Berdasarkan Tingkat Pendidikan	147
8.	Data Responden Berdasarkan Masa Pengabdian Menjadi Anggota DPRD.....	148
9.	Data Responden berdasarkan Kedudukan dalam Partai...	149
10.	Pengetahuan Responden terhadap ditetapkan Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004	151
11.	Pengetahuan Responden terhadap Tugas,wewenang dan fungsi Anggota DPRD	152
12.	Klasifikasi Pemahaman Anggota DPRD Terhadap Otoritas yang Dimilikinya.....	156
13.	Pengetahuan Responden terhadap Undang-undang Nomor 10 Tahun 2004	159
14.	Klasifikasi Persepsi anggota DPRD terhadap Teknik Pembentukan Perda	161

TABEL	JUDUL	HAL
15.	Aktifitas Responden dalam Mengajukan Usul/Pendapat	164
16.	Pendapat Responden tentang Penyaluran Aspirasi Masyarakat	167
17.	Aktifitas Responden dalam mengadakan Tatap Muka.....	168
18.	Aktifitas responden dalam mengadakan dialog dengan LSM.....	169
19.	Klasifikasi Pelaksanaan/ Aplikasi Otoritas Politik DPRD Kabupaten Indramayu.....	171
20.	Klasifikasi Persepsi Anggota DPRD Kabupaten Indramayu (V1 + V2).....	174
21.	Hubungan Persepsi Snggota DPRD Kabupaten Indramayu terhadap Aplikasi Otoritas Politiknya.....	176
22.	Rincian usulan Fraksi terhadap Raperda Pelarangan Minuman Beralkohol.....	183
23.	Rincian Usul Fraksi Berdasarkan Sifatnya	185

BAB I PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang

Gerakan Reformasi telah dikumandangkan dan gaungnya telah menggema diseluruh wilayah Nusantara, Ia menyentak segenap lapisan masyarakat untuk bangun dan memasang kuda-kuda siap melaksanakan secara damai.

Semangat Reformasi telah menjadi perjuangan dalam rangka membangun kembali kehidupan yang lebih adil, berdaulat, konstitusional, demokrasi dan berdasarkan hukum.

Arus Reformasi menghendaki berbagai perkembangan masyarakat baik di pusat maupun di daerah harus diimbangi dengan peraturan perundang-undangan yang responsif dan demokratis dalam penyelenggaraan pemerintahan di daerah. Salah satu implikasinya adalah munculnya tuntutan untuk melakukan evaluasi dan revisi terhadap berbagai peraturan perundang-undangan politik dan pemerintahan daerah, serta tuntutan untuk lebih memberdayakan Lembaga Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

Gerakan Reformasi yang merupakan upaya untuk melakukan koreksi total terhadap kehidupan berbangsa dan bernegara yang dijalankan oleh orde baru selama tigapuluh dua tahun telah membuahkan berbagai perubahan. Salah satu diantaranya adalah

perubahan mengenai tatanan politik orde baru ke arah demokrasi yang berakar dan bersumber pada rakyat. Dalam rangka koreksi atas pengaturan Pemerintahan Daerah dengan Undang-undang Nomor 5 Tahun 1974 , lahir undang-undang Nomor 22 tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, serta Undang-undang nomor 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintahan Pusat dan Daerah. Kedua undang-undang ini mengatur otonomi daerah yang lebih luas.

Dalam undang-undang Nomor 22 Tahun 1999, diatur pelaksanaan otonomi daerah yang relatif sangat maju dibanding dengan isi undang-undang Nomor 5 tahun 1974. Arah Pemerintahan yang sentralistik bergeser ke arah desentralisasi yang relatif luas, yang dalam praktek menimbulkan banyak heboh dan kebablasan di beberapa daerah, baik provinsi maupun di Kabupaten dan kota. Banyaknya kritik atas praktek undang-undang nomor 22 Tahun 1999 dan Undang-undang Nomor 25 Tahun 1999, akhirnya DPR dan Pemerintah menyepakati penggantian undang-undang tentang Pemerintahan Daerah menjelang akhir masa bhakti DPR, September 2004 dengan Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 dan Undang-undang Nomor 33 Tahun 2004.

Dengan ditetapkannya undang-undang yang baru tentang Pemerintahan Daerah, penyelenggaraan Pemerintahan di Daerah mengalami perubahan yang sangat mendasar, dimana adanya

paradigma baru yang sangat berbeda dengan paradigma undang-undang sebelumnya yaitu paradigma demokratisasi, pendayagunaan dan pelayanan. Oleh karena itu dapat dikatakan bahwa Pemerintah Daerah sesuai dengan Undang-undang yang baru adalah suatu pemerintah yang memiliki keleluasaan dalam pengambilan keputusan dalam batas-batas kewenangannya, untuk mengembangkan potensi yang dimilikinya dalam mendukung peningkatan kualitas pelayanan publik yang diberikan kepada masyarakat.

Disamping lahirnya beberapa undang-undang baru yang merupakan koreksi atas sistem pemerintahan Orde Baru, Indonesia juga mengalami perubahan yang sangat fundamental, yaitu dengan mengadakan 4 kali Amandemen (tahun 1999, 2000, 2001, 2002) terhadap Undang-undang dasar 1945 oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR).

Pasal 18 UUD 1945 yang menjadi dasar hukum Pemerintahan daerah, lewat Amandemen ke dua (tahun 2000) mengalami perubahan dan penambahan ayat baru yang memperjelas dan merinci bahwa (ayat 3) " Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten. Dan kota memiliki Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang anggota-anggotanya dipilih melalui pemilihan umum". Dalam ayat (5) disebutkan , " Pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas-

luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan pemerintah pusat”¹.

Bahkan dalam ayat 6 dipertegas “ Pemerintahan daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan.”² Eksistensinya dengan DPRD adalah bahwa Undang-undang Dasar 1945 (Amandemen kedua) memberi nuansa baru dengan segala konsekuensinya.

Selama 60 tahun sejak tahun 1945 sampai tahun 2005, kedudukan DPRD dalam bentuk dan susunan Pemerintahan daerah berlangsung” naik turun” dan mengalami “ pasang surut “ sesuai dengan perubahan politik pada waktu itu. Seperti kita ketahui bahwa perjalanan undang-undang otonomi daerah sangat cepat silih berganti hingga lahirnya undang-undang nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

Sesuai dengan kondisi politik saat itu, maka rumusan terhadap kedudukan DPRD dalam Undang-undang nomor 32 Tahun 2004 mengalami perubahan yang mendasar, dan hampir mirip seperti kembali kepada keadaan dan suasana undang-undang nomor 5 Tahun 1974. Hal ini terlihat dalam rumusan pasal 3 ayat (1) Undang- undang Nomor 32 Tahun 2004 disebutkan : “ Pemerintahan daerah adalah :

¹ *Undang-undang Dasar 1945 Setelah Amandemen Kedua Tahun 2000*, Penerbit Sinar Grafika.

² Ibid

- a. pemerintahan daerah provinsi yang terdiri atas Pemerintah daerah Provinsi dan DPRD Provinsi;
- b. Pemerintahan kabupaten/kota yang terdiri atas Pemerintah daerah Kabupaten / kota dan DPRD kabupaten/kota."³

Lebih jauh dalam pasal 40 UU Nomor 32 Tahun 2004 dirumuskan " DPRD merupakan lembaga perwakilan rakyat daerah dan berkedudukan sebagai unsur penyelenggaraan pemerintahan daerah"

Rumusan diatas mirip dengan isi pasal 13 Undang-undang Nomor 5 Tahun 1974 yang berbunyi " Pemerintah Daerah adalah Kepala Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah".⁴ Hal ini sepintas dapat dianggap sebagai kemunduran, apalagi kalau dikaitkan dengan rumusan Pasal 14 dan 16 Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 yang berbunyi :

" Pasal 14 ayat (1), di daerah dibentuk DPRD sebagai Badan Legislatif Daerah dan Pemerintah Daerah sebagai Badan Eksekutif Daerah. Pasal 16 ayat (2) DPRD sebagai Badan Legislatif Daerah berkedudukan sejajar dan menjadi mitra dari Pemerintah Daerah ".⁵

Dewan Perwakilan Rakyat Daerah , mempunyai tugas dan wewenang membentuk Peraturan Daerah yang dibahas dengan Kepala Daerah untuk mendapat persetujuan bersama, setiap tahun biasanya DPRD

³ *Undang-undang Otonomi Daerah* , Cetakan Pertama, Tahun 2004 ,Penerbit FOKUSMEDIA, Bandung

⁴ *Undang-undang RI No.5 Tahun 1974 Tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah*, 1983, penerbit Aneka Ilmu, Semarang.

⁵ *Undang-Undang Otonomi Daerah* ,1999, Penerbit Citra Umbara, Bandung

menghasilkan dua jenis Peraturan Daerah yaitu kelompok Rutin dan Kelompok Insidentil. Yang termasuk kelompok Rutin yaitu Peraturan Daerah tentang penetapan APBD, Perubahan APBD dan Peraturan Daerah tentang Penetapan Sisa Perhitungan. Sedangkan kelompok Insidentil mencakup semua Peraturan Daerah yang dibuat sesuai dengan kebutuhan dan perkembangan Peraturan Daerah termasuk juga perubahan Peraturan Daerah yang sudah ada.

Selanjutnya keberadaan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah tidak lagi menjadi bagian dari Pemerintah Daerah, DPRD merupakan lembaga perwakilan di tingkat daerah yang menjalankan fungsi pengawasan terhadap pemerintah daerah, keberadaan DPRD dalam era Reformasi ini lebih ditujukan untuk terwujudnya peningkatan kinerja DPRD yang seiring dengan berlakunya undang-undang Nomor 32 Tahun 2004, hal ini diperlukan karena peran dan fungsi DPRD sangat menentukan .

Posisi DPRD pada masa-masa yang akan datang tidak lagi sebagai " Stemple " dalam penyelenggaraan Pemerintahan Daerah, tetapi harus dapat melakukan koreksi yang strategis dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah.

Dalam konteks Pembentukan Peraturan Daerah, DPRD harus mempunyai kemampuan untuk mengimbangi dan melakukan kontrol serta dapat memberikan masukan sesuai dengan aspirasi masyarakat yang disalurkan melalui kekuatan politik yang ada. Karena pada waktu-waktu kebelakang ada kecenderungan bahwa kekuatan – kekuatan

partai politik yang ada dalam DPRD hanya sebagai pembantu eksekutif untuk menghasilkan hukum atau Perda, sehingga kewenangannya memerintah mendapat legalitas dari wakil rakyat. Jikapun ada anggota kekuatan politik yang berani berbeda pendapat dengan pihak eksekutif yang mengusulkan Rancangan Perda, lajimnya mereka berubah pendiriannya melalui proses pembuatan keputusan yang dikenal dengan musyawarah mufakat, sebagai bagian utama dari prosedur kerja DPRD itu.

Untuk mengetahui hal tersebut, maka perlu diadakan penelitian tentang Peranan kekuatan-kekuatan Politik pada DPRD Kabupaten Indramayu dalam Pembangunan Hukum.

1.2. Perumusan Masalah.

Dalam penelitian ini, terdapat masalah pokok yang akan diteliti, dianalisa serta harus dipahami lebih dalam adalah :

Pertama ,Bagaimana proses pembentukan Peraturan Daerah saat ini dalam menanggulangi Pelarangan Minuman Beralkohol;

Kedua Bagaimana fungsi kekuatan politik di DPRD menanggapi amanat rakyat yang diembannya dalam pembahasan Pelarangan Minuman Beralkohol ;

Ketiga, Bagaimana sebaiknya kebijakan Raperda dalam menanggulangi pelarangan Produksi dan penjualan minuman beralkohol.

1.3. Tujuan Penelitian.

Pertama, untuk mengetahui tentang bagaimanana proses pembentukan Peraturan Daerah dalam menanggulangi pelarangan minuman beralkohol.

Kedua , Mengkaji dan memperoleh penjelasan mengenai fungsi kekuatan politik DPRD dalam menyikapi amanat rakyat pada umumnya dan khususnya pembentukan Peraturan Daerah yang dijadikan landasan Eksekutif dalam penyelenggaraan pemerintahan.

Ketiga, untuk mengetahui bagaimana kebijakan Raperda dalam menanggulangi pelarangan minuman beralkohol untuk masa yang akan datang.

1.4. Manfaat Penelitian.

Penelitian ini berupaya dapat meberikan banyak manfaat, diantaranya;

Pertama, memberikan umpan balik kepada para Pemimpin Eksekutif dan Legislatif berkenaan dengan upaya pendayagunaan DPRD dalam kedudukan dan Peranannya sebagai penyelenggara Pemerintahan Daerah.

Kedua, memberikan informasi esensial kepada para pemimpin legislatif sebagai bahan pertimbangan dalam membuat kebijakan-kebijakan publik.

Ketiga, hasil informasi ini merupakan referensi dalam mengkaji lebih lanjut oleh peneliti selanjutnya berkenaan dengan pendayagunaan, kedudukan dan peranan DPRD.

1.5. Kerangka Teori

Setelah 60 tahun merdeka dan selama 37 tahun terakhir Indonesia melaksanakan Pembangunan Nasional secara sistematis dan intensif, permasalahan dasar Hukum Nasional yakni kepastian hukum dan keadilan hukum masih dipersoalkan secara intensif. Sampai dewasa ini, masyarakat luas bukan saja mempersoalkan pelaksanaan kepastian dan keadilan hukum, lebih dari itu, mereka juga mempersalahkan rumusan substansi dan landasan pemikiran yang dipergunakan untuk menciptakan serta menetapkan tujuan hukum. Dengan kata lain, masih dipersoalkan fungsi atau penggunaan hukum disatu pihak, dan pada pihak lainnya masih diperdebatkan filosofi atau pandangan dunia yang berbeda di balik produk-produk hukum.

Dalam konteks perkembangan atau pembangunan masyarakat, sesungguhnya pertanyaan teknis dan mendasar terhadap hukum Nasional itu adalah wajar. Sebab perubahan masyarakat antara lain menyangkut perubahan hukum yang dipunyai oleh masyarakat bersangkutan. Perubahan masyarakat disebabkan oleh atau menuntut perubahan hukum. Menurut Arbi Sanit, " semakin meningkatnya pertanyaan dasar terhadap pembangunan hukum, Masalah teknis

pembangunan hukum cenderung semakin mengundang perdebatan tentang masalah dasarnya.”⁶

Pencapaian pembangunan hukum diartikan sebagai pelaksanaan atau penggunaan hukum di dalam kehidupan masyarakat sesuai dengan tujuan yang telah ditetapkan. Karena tujuan pembangunan hukum adalah bagian dari pembangunan nasional dan sarannya adalah memajukan kehidupan masyarakat, maka analisis pencapaian tujuan pembangunan hukum harus menjawab pertanyaan, apakah pembangunan hukum telah memberikan manfaat bagi seluruh warga masyarakat ? siapa sajakah dari golongan masyarakat yang lebih menikmati dan kurang mendapat keuntungan dari pembangunan hukum ? Adakah ketimpangan sosial jika ditinjau dari segi hukum ? dan banyak lagi pertanyaan-pertanyaan yang tentunya bermuara kepada Tujuan Pembangunan Hukum.

Dewasa ini, kenyataan menunjukan bahwa pembangunan hukum lebih terarah untuk merealisasikan tujuan merekayasa atau mengendalikan perubahan masyarakat di satu pihak, dan lebih diutamakan penggunaannya untuk menunjang dalam artian melandasai segala upaya yang dikategorikan sebagai pembangunan.

Apabila dalam penggunaan atau pelaksanaan fungsi hukum terjadi kesenjangan diantara tujuan pembangunan hukum serta ketimpangan-ketimpangan menikmati perlindungan darinya diantara

⁶ Abi Sanit, *Makalah Pembangunan Hukum Dalam Perkembangan Demokrasi di Indonesia*.

golongan-golongan masyarakat, berpangkal kepada interaksi keseluruhan struktur kekuasaan masyarakat dan negara dalam proses hukum, maka menurut **Arbi Sanit**,⁷ dalam proses pembangunan hukum dalam artian penciptaan atau pembuatannya, interaksi segenap struktur Kekuasaan sosial dan negara itu terpusat pada lembaga-lembaga negara yang berfungsi menghasilkan hukum."⁷

Sebagaimana diketahui bahwa lembaga-lembaga negara/pemerintah yang bertugas menghasilkan hukum adalah Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD).

Berkenaan dengan pembangunan hukum sebagai sentral dari keseluruhan kegiatan negara dan pemerintah, sesuai dengan tujuan pembangunan hukum yang telah ditetapkan yaitu mewujudkan keadilan sosial, mengendalikan perkembangan masyarakat, dan menunjang pembangunan, maka lembaga-lembaga yang bertugas menghasilkan hukum harus dapat berperan mengakomodasi aspirasi dan keluhan masyarakat serta mempertahankannya dalam proses pengambilan keputusan publik. Karena pembentukan hukum harus didukung oleh cara dan metode yang pasti, baku dan standar yang mengikat semua lembaga yang berwenang membuat peraturan perundang-undangan.

Untuk keseragaman metode dan standar pembentukan hukum telah diatur dalam undang-undang nomor 10 tahun 2004 tentang

⁷ Ibid

Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, sementara di Kabupaten Indramayu sebagaimana landasan operasional Pembentuk Peraturan Perundang-undangann di Kabupaten Indramayu telah ditetapkan dan diundangkan Peraturan Daerah Nomor 15 Tahun 2002 tentang Tata Cara Pembuatan Peraturan Daerah dan Pengundangan Produk Hukum Daerah Kabupaten Indramayu.

Dalam pembentukan hukum, aspirasi rakyat, tata nilai, budaya, kondisi social masyarakat perlu mendapat pertimbangan disamping kita harus juga memproyeksikan perkembangan-perkembangan ke masa depan untuk memberi arah pada dinamika masyarakat yang semakin berkembang seiring dengan keberhasilan pembangunan maupun karena pengaruh globalisasi, agar dengan demikian hukum yang dihasilkan tidak hanya sesuai dengan cita-cita hukum masyarakat, tetapi juga dapat diterapkan secara efektif.

Untuk menampung tuntutan dan harapan masyarakat maka dalam proses pembentukan Peraturan Daerah disyaratkan adanya keterbukaan dan predictability serta pemberian peluang yang luas kepada masyarakat untuk berpartisipasi mengajukan pemikiran atau saran-saran. Selain itu dalam pembentukan Peraturan daerah juga perlu diperhatikan azas-azas bahwa ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih rendah tingkatnya tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatnya

dan kepentingan umum. Lagi pula ketentuan-ketentuan hukum yang setingkat tidak boleh tumpang tindih atau saling bertentangan.

Agar pembentukan Peraturan perundang-undangan di Daerah dilakukan secara terarah dan terencana dengan skala prioritas untuk mendukung tugas pemerintahan dan pembangunan nasional pada umumnya dan pada khususnya Pembangunan daerah, maka Kabupaten Indramayu telah disusun Rencana Strategis (Renstra) Daerah Kabupaten Indramayu Tahun 2001 – 2005 yang tertuang dalam Peraturan Daerah Kabupaten Indramayu Nomor 17 Tahun 2002.

Sesuai dengan Visi Kabupaten Indramayu yaitu “**TERWUJUDNYA MASYARAKAT INDRAMAYU YANG RELIGIUS, TANGGUNG DAN SEJAHTERA DALAM SUASANA KEHIDUPAN YANG AMAN, TERTIB DAN DAMAI SERTA TATANAN DAERAH YANG MAKMUR, LESTARI DAN MANDIRI**” Arah kebijakan dalam Bidang Hukum yang hendak dicapai adalah :

1. Menciptakan harmonisasi penetapan hukum adat dengan peraturan-peraturan undang-undang nasional yang didukung oleh peran peradilan yang mandiri dan aparat penegak hukum yang berkualitas, professional, memiliki moral yang tinggi dan didukung oleh partisipasi masyarakat yang demokratis.
2. Mengembangkan budaya hukum yang disemua lapisan masyarakat agar tercipta kesadaran dan kepatuhan hukum dalam kerangka penegakan hukum;

3. Menata system hukum di daerah yang menguatkan hukum nasional yang menyeluruh dan terpadu dengan mengakui dan menghormati hukum agama dan hukum adat;
4. Menegakan hukum secara konsisten untuk menjamin kepastian hukum yang berkadilan, serta menghargai hak azasi manusia.

Sejalan dengan RENSTRA tersebut, maka Bagian Hukum Sekretariat Daerah Kabupaten Indramayu telah membuat perencanaan Pembentukan Peraturan daerah secara bertahap yang kemudian disesuaikan dengan Rencana Tahunan Kegiatan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Indramayu.

Salah satu rencana Pembentukan peraturan Daerah Kabupaten Indramayu tahun 2005 adalah pembentukan Peraturan Daerah tentang Pelarangan Perdagangan dan Penjualan Minuman Yang Mengandung Alkohol di Kabupaten Indramayu.

Sebagai payung hukum pengaturan Minuman Beralkohol tersebut adalah Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 3 Tahun 1997 tentang Pengawasan dan Pengendalian Minuman Beralkohol.

Dalam KEPRES tersebut dinyatakan bahwa produk minuman beralkohol hasil industri dalam negeri dan beasal import, dikelompokkan dalam golongan- golongan sebagai berikut : ⁸

⁸ Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 3 Tahun 1997.

- a. Minuman beralkohol golongan A adalah minuman beralkohol dan kadar etanol (C_2H_5OH) 1% (satu persen) sampai dengan 5% (lima persen);
- b. Minuman beralkohol golongan B adalah minuman beralkohol dengan kadar etanol (C_2H_5OH) lebih dari 5% (lima persen) sampai dengan 20 % (dua puluh persen);
- c. Minuman beralkohol golongan C adalah minuman beralkohol dengan kadar etanol (C_2H_5OH) lebih dari 20 % (dua puluh persen) sampai dengan 55 % (lima puluh lima persen);

Dalam pasal 3 ayat (2) Kepres Nomor 3 Tahun 1997 disebutkan bahwa " Minuman beralkohol golongan B dan C adalah kelompok minuman keras yang produksi, pengedaran dan penjualannya ditetapkan sebagai barang dalam pengawasan"

Lebih lanjut dalam pasal 5 KEPRES Nomor 3 Tahun 1997 dinyatakan :

- (1) Dilarang mengedarkan dan atau menjual minuman beralkohol sebagaimana dimaksud dalam pasal 3 ayat (2) ditempat umum, kecuali di hotel, bar, restoran dan di tempat tertentu lainnya yang ditetapkan oleh Bupati/ Walikota/ Kepala Daerah Tingkat II dan Gubernur Kepala Daerah Khusus Ibukota Jakarta untuk daerah khusus Ibukota Jakarta.

Berpedoman pada KEPRES dan sesuai dengan kewenangan yang dimilikinya, pemerintah Kabupaten Indramayu, pada tahun 2001

telah menerbitkan Peraturan Daerah Nomor 30 Tahun 2001 tentang Pelarangan Peredaran dan Penggunaan Minuman Keras.

Dalam Peraturan Daerah tersebut, hanya minuman yang mengandung alcohol kurang dari 5 % (lima persen) masih tetap dapat diperjualbelikan di wilayah Kabupaten Indramayu.

Dalam perjalanan Penerapan PERDA tersebut, ternyata masih banyak menuai ketimpangan dan penyalahgunaan kebijakan, masyarakat, tokoh agama dan Lembaga Swadaya Masyarakat mengusulkan kepada DPRD dan Bupati agar PERDA tersebut ditinjau ulang dan diusulkan agar semua minuman yang mengandung alcohol dilarang beredar di Kabupaten Indramayu.

Berdasarkan aspirasi masyarakat yang disampaikan melalui Organisasi kemasyarakatan. Pemerintah Kabupaten Indramayu telah menyusun Rancangan Peraturan Daerah tentang Pelarangan Minuman yang mengandung Alkohol.

Dalam Proses Pembentukan Peraturan Daerah, DPRD harus mempunyai kemampuan melakukan control serta memberikan masukan sesuai dengan aspirasi masyarakat demi kepentingan masyarakat pada umumnya, sesuai dengan tugas dan fungsi DPRD dalam hal Perencanaan Penyusunan Peraturan daerah, dilakukan dalam suatu program Legislasi Daerah. Ketentuan Pasal 15 ayat (2) Undang-undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, mengenai program legislasi daerah

merupakan landasan yuridis bagi dibentuknya mekanisme koordinasi baik antara instansi dilingkungan Pemerintah Daerah dalam penyusunan Peraturan Daerah maupun antar Pemerintah Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Khususnya untuk Dewan Perwakilan Rakyat Daerah pentingnya kedudukan alat kelengkapan Dewan seperti Badan Legislasi DPRD sangat penting, karena badan inilah yang diharapkan dapat menampung aspirasi baik yang berasal dari komisi-komisi, fraksi-fraksi, maupun dari masyarakat berkaitan dengan masalah-masalah peraturan daerah.

Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Indramayu tentang Pelarangan Minuman Beralkohol dalam pembahasan di tingkat legislative, ternyata mendapat sorotan terutama dari partai Demokrasi Indonesia Perjuangan (PDIP) yang tergabung dalam Fraksi PDIP.

1.6. Metode Penelitian

Metode penelitian dalam penulisan ini meliputi :

1. Metode Pendekatan

Berdasarkan rumusan masalah dan tujuan penelitian ini yaitu proses pembentukan peraturan Daerah dan fungsi kekuatan politik DPRD dalam pembahasan pelarangan minuman beralkohol, maka metode pendekatan yang dilakukan dalam penulisan ini bersifat yuridis normative dan ditunjang oleh pendekatan " yuridis sosiologis. Pendekatan Yuridis Normatif digunakan untuk mengkaji dan menganalisa masalah prosedur dan mekanisme proses

pembentukan peraturan daerah berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku, sedangkan pendekatan yuridis sosiologis dilakukan untuk menganalisa hukum yang bukan hanya sebagai suatu perangkat peraturan perundang-undangan yang bersifat normatif, melainkan hukum dilihat sebagai perilaku yang menggejala dan mempola dalam kehidupan masyarakat yang selalu menimbulkan interaksi dalam hubungan dengan aspek karakteristik khusus analisis-analisis didalam sosiologi hukum mencoba untuk menghubungkan antara hukum dengan perilaku sosial, sebab pada dasarnya hukum tidak hanya dilihat sebagai bagian riil dari sistem sosial yang berkaitan dengan variable sosial lainnya. Oleh karena ini akan membawa konsekwensi pada penggunaan pendekatan sosiologis yang digunakan untuk masalah ini.

2. Lokasi Penelitian

Perencanaan terhadap penelitian merupakan suatu rangkaian kegiatan yang kompleks berisikan semua kegiatan dalam hal melakukan penelitian. Lokasi penelitian berada di Kabupaten Indraayu dengan fungsi, tugas dan wewenang DPRD dan Pemerintah Daerah Kabupaten Indrayudalam merumuskan kebijakan proses pembentukan daerah dan fungsi kekuatan politik DPRD dalam pembahasan minuman beralkohol.

3. Jenis Data

Data yang digunakan dalam penelitian ini adalah terdiri dari sumber data primer dan sekunder.

Data primer adalah suatu data yang diperoleh langsung dari sumber atau dari responden sedangkan data sekunder adalah data yang telah dikumpulkan dari berbagai literature, kepustakaan yang berkaitan dengan pokok permasalahan.

Informasi yang dijadikan sumber pokok informasi adalah anggota DPRD dan pejabat di lingkup Pemerintahan Kabupaten Indramayu.

4. Teknik Pengumpulan Data

Metode pengumpulan data ialah teknik atau cara-cara yang digunakan oleh penelitian untuk mengumpulkan data berupa penelitian lapangan dan penelitian kepustakaan.

a. Penelitian Lapangan

Penelitian lapangan dimaksudkan untuk pengumpulan data dengan mengadakan penelitian secara langsung pada bidang yang hendak diselidiki, dalam hal ini penulis melakukan penelitian lapangan dengan jalan :

Wawancara yaitu mengadakan wawancara dengan anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Indramayu, tiga Pimpinan Fraksi DPRD Kabupaten Indramayu, dan Kepala Bagian Hukum Setda Kabupaten Indramayu.

Secara langsung, wawancara dilakukan dengan cara "Face to Face " artinya pewawancara berhadapan langsung dengan responden untuk menanyakan secara lisan hal yang diinginkan dan jawaban responden di catat oleh pewawancara. Secara tidak langsung, penulis menggunakan daftar pertanyaan yang dikirim kepada responden yang telah ditentukan, sebagai sample penelitian, sebanyak 45 responden dari anggota DPRD Kabupaten Indramayu.

b. Penelitian Kepustakaan

Penelitian Kepustakaan yaitu suatu cara pengumpulan data yang dilakukan dengan jalan membaca buku-buku ilmiah, naskah-naskah, catatan-catatan dan dokumen lainnya.

Penelitian Kepustakaan dilakukan untuk memperoleh data sekunder tentang otonomi daerah, legislative dan eksekutif, dan peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan keputusan serta teknik pembentukan dan penetapan peraturan perundang-undangan.

Kajian terhadap peraturan perundang-undangan bertujuan untuk mengetahui sinkronisasi peraturan tentang wewenang dan fungsi DPRD dengan penyelenggaraan pemerintahan daerah, sinkronisasi tersebut ditelusuri secara vertical dan horizontal.

5. Metode Analisis Data

Pengolahan dan analisa data dilakukan dalam dua cara yaitu secara kualitatif dan kuantitatif. Analisa Kualitatif dilakukan terhadap data yang diperoleh dari wawancara dan analisa kuantitatif dilakukan terhadap data primer yang diperoleh dari kuisisioner, disamping itu juga analisis terhadap peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan pengambilan Keputusan Publik dan Pembentukan Hukum guna mengetahui sinkronisasi peraturan perundang-undangan secara vertical dan horizontal.

1.7. Sistematika Penulisan

Sistematika penulisan terdiri dari empat bab yaitu : Bab I pendahuluan, BAB II Tinjauan Pustaka, BAB III Hasil Penelitian dan Pembahasan, BAB IV Penutup.

Pada Bab I tentang pendahuluan yang berisi gambaran umum tesis. Pada Bab II Tinjauan Pustaka, disini lebih bersifat kajian teoritis dengan mendasarkan pada berbagai bahan kepustakaan, penulisan berharap dapat dijadikan dasar pegangan dalam membahas permasalahan yang ada. Oleh karena itu kajiannya didasarkan pada permasalahan yang telah dirumuskan, yaitu berisi uraian mengenai prosedur pembentukan peraturan daerah dan fungsi kekuatan politik DPRD Kabupaten Indramayu dalam pembahasan minuman beralkohol. Pada Bab III. Hasil penelitian dan pembahasan akan

diuarikan tentang analisis terhadap data-data yang diperoleh dalam penelitian ini.

Pada Bab IV. Penutup, yang memuat kesimpulan yang diperoleh dari analisis hasil penelitian dan ditambah dengan saran-saran yang berkaitan dengan penelitian serta pembahasan pada bab sebelumnya.

BAB II

TINJAUAN KEPUSTAKAAN

2.1. Reformasi dan Pemerintahan Daerah.

2.1.1. Pengertian Pemerintahan dan Pemerintahan Daerah.

a. Pengertian Pemerintah dan Pemerintahan

Dalam praktek sehari-hari sering ditemui kerancuan pengertian antara pemerintah dengan pemerintahan, dimana masyarakat umum mengartikan pemerintah sebagai penyelenggara pemerintahan atau para pelaksana yang mengurus negara, yang lazim disebut eksekutif. Memang tidak salah apabila istilah pemerintah diartikan secara sempit sering diakitkan dengan negara, sebab pemerintah merupakan salah satu unsur terbentuknya suatu negara seperti diberikan pengertian oleh Lawson dan Calvert yang dikutip oleh Arief Budiman (1997 :84) Lawson mengatakan bahwa " Negara adalah suatu konsep inklusif yang meliputi semua aspek pembuatan kebijakan dan pelaksana sanksi hukumnya, sementara pemerintah cuma sekedar agen yang melaksanakan kebijakan negara dalam sebuah masyarakat politik."⁹

Sedangkan Calvert menyatakan bahwa " Negara adalah komunitas yang di organisir untuk suatu tujuan politik, pemerintah adalah individu atau sebuah tim dari individu-individu yang mengambil keputusan yang memberikan dampak bagi sebuah masyarakat."¹⁰

Sementara menurut Ermaya Suradinata bahwa yang dimaksud dengan pemerintah ialah lembaga atau badan-badan publik yang

⁹ Arif Budiman, *Teori Negara*, PT. Gramedia, Jakarta 1997-hal 84

¹⁰ Ibid. hal 84

mempunyai fungsi melakukan upaya untuk mencapai tujuan negara.¹¹

Pengertian Pemerintahan menurut Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, dalam Pasal 1 butir 1 dirumuskan " *Pemerintah Pusat selanjutnya disebut pemerintah adalah Presiden Republik Indonesia yang memegang kekuasaan pemerintahan Negara Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.*"¹²

Pengertian pemerintahan dapat diartikan dalam arti luas dan arti sempit, Pemerintahan dalam arti luas adalah segala kegiatan badan-badan publik yang meliputi kekuasaan eksekutif, legislatif dan yudikatif dalam upaya mencapai tujuan negara. Sedangkan pengertian pemerintahan dalam arti sempit adalah segala kegiatan badan-badan publik yang hanya meliputi kekuasaan eksekutif.

Pemerintahan menurut C,F Strong yang dikutip oleh Ermaya Suradinata, dalam bukunya Administrasi Lingkungan dan Ekologi Pemerintahan dalam Pembangunan, menyatakan bahwa pemerintahan adalah :

*" Government, in the broad sense, is charged with the maintenance of the peace and security of state within and without, it must, therefore, have first military power or the control of armed force, secondly, legislative power or the means of making laws, thirdly financial power or the ability to extract sufficient money from the community to defray the cost of defending of state and of enforcing the law it makes on the state's behalf."*¹³

¹¹ Ermaya Suradinata, *Pemimpin dan Kepemimpinan Pemerintah, Pendapat Budaya, Masalah dan Etika*, PT. Gramedia Pustaka, Jakarta 1997

¹² Undang-undang Republik Indonesia Nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, Media Grafika Utama, Cetakan ke-1, Yogyakarta 2004. hal 5

¹³ Ermaya Suradinata, *Pemimpin dan Kepemimpinan Pemerintah, Pendapat Budaya, Masalah dan Etika*, PT. Gramedia Pustaka, Jakarta 1997

Apabila diterjemahkan secara bebas pengertian pemerintahan dalam arti luas adalah mempunyai kewenangan untuk memelihara kedamaian dan keamanan negara kedalam dan keluar, oleh karena itu pemerintah harus memiliki kekuatan militer, atau pengendalian angkatan perang, selanjutnya yang kedua pemerintah harus memiliki kekuatan legislatif sebagai lembaga untuk membuat undang-undangan, ketiga harus mempunyai kekuatan finansial yaitu kekuasaan untuk mengumpulkan atau menarik uang (pajak) dari masyarakat untuk menanggung pembiayaan dalam mempertahankan negara dan menegakan hukum yang dibuat atas kepentingan negara.

Menurut Tjahya Supriatna ,Pemerintahan dalam arti luas (lembaga tertinggi dan tinggi negara) dan dalam arti sempit (Presiden beserta menteri-menterinya dan lembaga pemerintah di pusat dan daerah) terbentuk berdasarkan komitmen dan aturan lainnya yang memiliki kredibilitas dan akseptabilitas dari rakyat mempunyai komitmen untuk melaksanakan amanah rakyat (Pancasila,TAP MPR,UU dan kebijakan lainnya).

Dari beberapa pendapat tersebut diatas, penulis mencoba untuk menyimpulkan tentang pengertian pemerintah adalah sekelompok orang/ individu untuk melaksanakan kebijakan atau keputusan yang telah disepakati oleh negara dalam mencapai tujuan negara agar berdampak terhadap kepentingan masyarakat.

b. Pengertian Pemerintahan Daerah.

Dalam penyelenggaraan pemerintahan, wilayah negara kesatuan Republik Indonesia dibagi dalam daerah –daerah otonom dan wilayah-wilayah administrasi, hal ini sesuai dengan isi dan jiwa Pasal 18 Undang-undang Dasar 1945 beserta penjelasannya, yang mewajibkan kepada pemerintah untuk melaksanakan *azas desentralisasi* yaitu penyerahan wewenang pemerintahan oleh pemerintah kepada daerah otonom dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia, dan *azas dekonsentrasi* yaitu pelimpahan wewenang dari pemerintah kepada gubernur sebagai wakil Pemerintah dan atau perangkat pusat di Daerah.

Pengertian Pemerintah daerah menurut Undang-undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Pemerintahan di Daerah, dalam pasal 13 Undang-undang tersebut menyatakan " *Pemerintah Daerah adalah Kepala Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah*". Pengertian ini sangat rancu dalam penyelenggaraan pemerintahan kedua-duanya menjadi pemerintah daerah, yang mana yang menjalankan fungsi penyelenggaraan dan mana yang menjalankan fungsi mengawasi jalannya pemerintahan , **tidak jelas** . Semestinya Kepala Daerah itu bertugas menyelenggarakan pemerintahan di Daerah, sedang DPRD sebagai wakil rakyat bertugas menjadi pengawas jalannya pemerintahan. Bila skenario ini dijalankan maka lembaga DPRD akan menjadi lebih berdayaguna .

Sedangkan Pengertian pemerintahan daerah menurut Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, pasal 1 huruf d ,memberikan batasan sebagai berikut,"*Pemerintahan Daerah adalah penyelenggaraan pemerintah daerah otonom oleh pemerintah daerah dan DPRD menurut azas desentralisasi.*"¹⁴

Sedangkan pengertian Pemerintahan daerah menurut Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, Pasal 1 butir 2 disebutkan "*Pemerintah daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan DPRD menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam system dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indoneisa sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undangn dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.*"¹⁵

Dengan demikian maka dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah ada pembagian tugas yang jelas yaitu pemerintah daerah sebagai badan eksekutif daerah dan Dewan Perwakilan Daerah sebagai badan legislatif daerah. Dengan pembagian tugas yang jelas ini memberikan keleluasaan pada lembaga DPRD sebagai wakil rakyat untuk mengawasi jalannya penyelenggaraan pemerintahan.

c. Sistem Pemerintahan.

Suatu kehidupan ketatanegaraan selalu tidak terlepas dari gagasan-gagasan yang hidup dalam masyarakatnya, yang berarti hidup dalam kerangka ketatanegaraan atau kehidupan politik kenegaraan.

Dalam kehidupan bernegara, bangsa Indonesia telah memiliki sistem ketatanegaraan, sebagaimana di atur dalam Undang-undang

¹⁴ Undang-Undang Otonomi Daerah 1999, Citra Umbara-Bandung, Hal 11

¹⁵ Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, Media Grafika Utama, cetakan ke-1, Yogyakarta 2004, hal 5

Dasar 1945, yaitu suatu hukum dasar yang merupakan produk gagasan bangsa Indonesia itu sendiri. Sebagai hukum dasar UUD 1945 menjadi dasar pijakan bagi penyelenggaraan mekanisme ketatanegaraan, UUD 1945 menjadi landasan bagi usaha-usaha mewujudkan cita-cita dan tujuan nasional atau menjadi landasan dalam melaksanakan pembangunan nasional di segala bidang.

Namun demikian dalam sejarah ketatanegaraan bangsa Indonesia sejak merdeka tanggal 17 Agustus 1945 hingga sekarang, sistem ketatanegaraan Republik Indonesia telah mengalami pergeseran-pergeseran seperti tampak pada pelaksanaan sistem pemerintahan negara. Penyimpangan-penyimpangan dalam sistem pemerintahan ini berakibat menghambat upaya pencapaian cita-cita dan tujuan nasional.

Untuk lebih mudahnya pembahasan dalam sistem pemerintahan ini alangkah baiknya apabila kita cari dan ketengahkan pengertian dari Sistem Pemerintahan itu sendiri.

Sistem adalah suatu totalitas himpunan bagian-bagian yang satu sama lain berinteraksi dan bersama-sama beroperasi mencapai suatu tujuan tertentu didalam suatu lingkungan tertentu. Menurut S.Pamudji, "Pengertian Sistem dapat dirumuskan sebagai suatu kebutuhan atau keseluruhan yang utuh, dimana didalamnya terdapat komponen-komponen yang pada gilirannya merupakan sistem tersendiri yang mempunyai fungsi masing-masing saling berhubungan satu dengan yang lain menurut pola, tata atau norma tertentu dalam mencapai suatu

tujuan."¹⁶ Berkaitan dengan Sistem Pemerintahan, maka kebulatan yang utuh itu adalah pemerintahan, sedangkan komponen-komponen itu adalah legislatif, eksekutif, yudikatif yang masing-masing telah mempunyai fungsi, mereka saling berhubungan satu dengan yang lain mengikuti satu pola, tata dan norma tertentu untuk mencapai tujuan pemerintahan negara.

Sistem Pemerintahan Negara merupakan pedoman dasar dan kerangka mekanisme bagi penyelenggaraan sistem administrasi negara. Sistem pemerintahan negara adalah merupakan sistem ketatanegaraan yaitu sistem pengaturan tentang hubungan negara, kedudukan, tugas dan wewenang menurut Undang-undang Dasar 1945.

Dalam teori pembagian kekuasaan dikenal berbagai madhab yang membagi kekuasaan negara dalam bidang-bidang tertentu, mulai dari faham yang dikemukakan oleh **Jhon Locke** dalam bukunya yang berjudul "*Two treaties on civil government*" yang memisahkan kekuasaan negara menjadi 3 (tiga) bidang yaitu *Legislatif* (bidang yang membuat undang-undang), *eksekutif* (bidang yang melaksanakan atau yang menjalankan undang-undang) dan *federatif* (bidang yang melakukan kekuasaan dalam hubungan dengan luar negeri, perjanjian atau perserikatan dengan orang-orang, lembaga-lembaga atau negara-negara lain).

¹⁶ S.Pramuji, *Perbandingan Pemerintahan*, Bumi Aksara, Jakarta 1990. Hal 4-7

Sedangkan menurut ajaran klasik Trias Politika dari Montesquieu dalam bukunya "*L'Esprit des lois*", membagi kekuasaan negara dalam 3 (tiga) bidang terpisah satu sama lainnya yaitu :

- a. **Pouvoir Legislatif**, yaitu kekuasaan dalam bidang perundang-undangan;
- b. **Pouvoir Eksekutif**, yaitu kekuasaan dalam melaksanakan segala sesuatu yang diperintahkan oleh undang-undang;
- c. **Pouvoir Yudikatif**, yaitu kekuasaan untuk menjaga agar undang-undang tersebut dapat dijalankan dengan sebaik-baiknya sesuai dengan tujuan yang telah ditentukan.

Maksud pemisahan kekuasaan tersebut, menurut Soehino " adalah untuk menghilangkan kemungkinan timbulnya tindakan yang sewenang-wenang dari penguasa, atau tegasnya tidak memberikan kemungkinan dilaksanakannya sistem pemerintahan absolutisme" ¹⁷. Sedangkan menurut Jennings dalam bukunya "*The Law and The Constitution*" yang dikutip oleh Ismail Suny mengatakan bahwa " Pemisahan kekuasaan (separation of powers) dapat dilihat dari sudut materil dan formil".¹⁸

Pemisahan kekuasaan dalam arti materil berarti bahwa pembagian kekuasaan itu dipertahankan dengan tegas dalam tugas-tugas kenegaraan yang secara karakteristik memperlihatkan adanya pemisahan kekuasaan itu dalam tiga bagian yaitu legislatif, eksekutif

¹⁷ Soehino, Ilmu Negara, Leaberti-Jakarta 1980. Hal 17

¹⁸ Ismail Suny, Pergeseran Kekuasaan Eksekutif, Akasara Baru-Jakarta 1986. Hal 16

dan yudikatif. Hal ini dikatakan sebagai pelaksanaan trias politica secara konsekuen, oleh karenanya disebut pemisahan kekuasaan. Sebaliknya apabila pembagian kekuasaan tidak dipertahankan secara tegas, maka disebut pemisahan kekuasaan dalam arti formil. Hal ini dinamakan pembagian kekuasaan."

Dalam sistem pemerintahan di Indonesia, ajaran Trias Political ini tidak sepenuhnya dianut, walaupun ide dasarnya di pengaruhi oleh ajaran ini. Sistem pemerintahan menurut Undang-undang Dasar 1945 tidak menganut pemisahan kekuasaan (*separation of power*) melainkan lebih banyak menganut sistem pembagian fungsi (*distribution of functions*), menurut Abu Daud Busroh Prinsip yang dianut Undang- undang Dasar 1945 adalah :¹⁹

- Tidak membatasi secara tajam bahwa setiap kekuasaan itu harus dilakukan oleh suatu organ/ badan tertentu yang tidak boleh saling campur tangan.
- Tidak membatasi kekuasaan itu dibagi atas tiga bagian saja dan juga tak membatasi pembagian kekuasaan dilakukan oleh tiga organ/ badan saja.

Menurut B.N.Marbun,SH, "Dari kenyataan dan mekanisme serta kedudukan lembaga-lembaga negara atau biasa disebut alat perlengkapan negara dalam struktur Negara Republik Indonesia, terutama anatar Presiden dan DPR serta Mahkamah Agung, maka

¹⁹ Abu Daud Busroh, Hubungan Kepala Daerah dengan DPRD, Tarsito-Bandung 1982. Hal 94

dalam hal yang menyangkut mekanisme kekuasaan dan wewenang pada tingkat nasional menurut UUD 1945 jelas menganut pembagian kekuasaan tetapi tidak secara tegas membuat pemisahan murni; bahkan dalam beberapa hal dibuka kemungkinan untuk mencampuri urusan antara badan yang satu dengan badan yang lain.²⁰

Lebih lanjut Marbun menyebutkan " Sistem ketatanegaraan RI menganut pembagian kekuasaan yang berlandaskan kebiasaan ketatanegaraan yang berakar pada kebudayaan Indonesia, yaitu untuk saling isi mengisi dan demi menghindarkan terjadinya kumulasi kekuasaan dan kesewenang-wenangan, tetapi dianut asas kekeluargaan, musyawarah dan kegotongroyongan serta nilai-nilai keadilan social sebagai cita-cita kenegaraan."²¹

Pemerintahan pada hakekatnya adalah pelayanan kepada masyarakat yang juga berarti bahwa pemerintah yang baik adalah memberi kepada rakyat apa yang mereka inginkan sebelum mereka minta.

Menurut Ryaas Rasyid *"Dalam sistim demokratis pemerintahan yang amanah/baik adalah pemerintah yang semua keputusan-keputusan dan kebijaksanaannya diorientasikan kepada pemenuhan kebutuhan rakyat atau membahagiakan orang banyak".Pemerintah yang demokratis pada prinsipnya mempunyai 3 (tiga) dimensi: Pertama,dimensi kemasyarakatan (equality); Kedua,dimensi Politik/Pemerintahan (governing); dan Ketiga,dimensi pengaturan (rulling).²²*

²⁰ B.N. Marbun,SH," DPRD & Otonomi Daerah setelah Amandemen UUD 1945 & UU Otonomi Daerah 2004" Pustaka Sinar harapan-Jakarta 2005. Hal 6

²¹ Ibid, hal 6

²² Rasyid Riyaas,Nurcholis Majid,Yusril Mahendra," Pemerintahan Yang Amanah",hal 6

Dalam penjelasan Undang-undang Dasar 1945 ditegaskan, mengenai Sistem Pemerintahan Negara Republik Indonesia ada tujuh kunci pokok sistem pemerintahan negara , sebagai berikut :

- Indonesia adalah Negara yang berdasarkan atas Hukum (Rechtsstaat), bukan berdasarkan kekuasaan; artinya Pemerintahan dan lembaga-lembaga yang lain dalam melaksanakan tindakan apapun harus dilandasi oleh hukum atau harus dapat dipertanggung jawabkan secara hukum.
- Sistem Konstitusi (Hukum Dasar), tidak bersifat absolutisme (kekuasaan yang tidak terbatas);

Sistim ini memberikan ketegasan cara pengendalian pemerintahan negara yang dibatasi oleh ketentuan konstitusi, dengan sendirinya juga ketentuan dalam hukum lain yang merupakan produk konstitusi, seperti Garis-garis Besar Haluan Negara, Undang-undang dan sebagainya. Dengan demikian sistim ini memperkuat dan mempertegas lagi sistim negara hukum.

- Kekuasaan Negara yang tertinggi di tangan Majelis Permusyawaratan Rakyat (Die geezante staatgewalt liegt bei der majelis);

Kedaulatan rakyat di pegang oleh suatu badan, bernama Majelis Permusyawaratan Rakyat sebagai penjelmaan seluruh rakyat Indoneisa.

Majelis ini menetapkan Undang-undang Dasar dan Garis-garis Besar Haluan Negara. Majelis ini mengangkat Kepala Negara (Presiden) dan Wakil Kepala Negara (Wakil Presiden).

Majelis ini yang memegang kekuasaan negara yang tertinggi, sedang Presiden harus menjalankan haluan Negara menurut Garis-garis Besar yang telah ditetapkan oleh Majelis, Presiden yang diangkat oleh Majelis. Ia adalah mandataris dari Majelis yang berkewajiban menjalankan keputusan-keputusan majelis.

- Presiden ialah penyelenggara pemerintah negara yang tertinggi dibawah Majelis;

Dibawah MPR, Presiden ialah penyelenggara pemerintah negara yang tertinggi. Dalam menjalankan pemerintahan negara, kekuasaan dan tanggung jawab di tangan Presiden.

Presiden bukan saja diangkat oleh majelis, tetapi dipercaya dan diberi tugas untuk melaksanakan kebijaksanaan rakyat yang berupa GBHN atau Ketetapan MPR lainnya. Presiden tidak bertanggung jawab Kepada Dewan Perwakilan Rakyat.

- Presiden tidak bertanggung jawab kepada Dewan Perwakilan Rakyat;

Presiden bukan saja diangkat oleh majelis, tetapi dipercaya dan diberi tugas untuk melaksanakan kebijaksanaan rakyat yang berupa GBHN atau Ketetapan MPR lainnya;

- Menteri Negara ialah pembantu Presiden, Menteri Negara tidak bertanggung jawab kepada DPR;

Presiden mengangkat dan memberhentikan menteri meteri negara, Menteri tidak bertanggung jawab kepada DPR, akan tetapi tergantung kepada Presiden. Menteri inilah yang pada kenyataannya menjalankan kekuasaan pemerintahan di bidang masing-masing. Oleh sebab itulah Menteri-menteri negara bukan pegawai tinggi biasa.

- Kekuasaan Kepala Negara tidak tak terbatas. Artinya bahwa Presiden bukan diktator, tindakan Presiden dibatasi oleh adanya pengawasan yang efektif oleh DPR. DPR memegang wewenang memberikan persetujuan dalam membentuk undang-undang dan menetapkan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara. Dengan adanya fungsi dan peranan DPR dapat mencegah kemungkinan Kekuasaan Presiden kearah kekuasaan mutlak (Absolutisme).

Dalam gerak pelaksanaannya Sistem Pemerintahan Negara mengalami beberapa perubahan sistem. Oleh karena itu Penulis akan sedikit memaparkan gerak pelaksanaan tersebut berdasarkan periodisasi pelaksanaan sebagai berikut :

1. Periode Revolusi Fisik

Dalam masa revolusi fisik tahun 1945 – 1949, sistem pemerintahan negara Republik Indonesia dirubah dari sistem

Presidential menjadi Parlementer dengan dikeluarkannya Maklumat 14 Nopember 1945, Namun ternyata dalam etiap keadaan genting sistemnya berubah kembali menjadi Presidential.

Kabinet pertama pada tanggal 2 September 1945 menganut sistem Presidential, dengan keluarnya Maklumat 14 Nopember 1945 menganut sistem Parlementer. Maklumat tersebut menegaskan bahwa yang terpenting dalam perubahan susunan kabinet baru ialah bahwa tanggung jawab adalah di tangan menteri.

Akan tetapi pada tanggal 29 Juni 1946, hasil sidang Kabinet tanggal 28 Juni 1946, dikeluarkan Maklumat Presiden Nomor 1 Tahun 1946, yang isinya Presiden mengambil kekuasaan sepenuhnya. Berarti kembali pada Sistem Presidential. Dalam kurun waktu masa revolusi fisik tahun 1945 – 1949 terjadi 10 (sepuluh) kali perubahan.

2. Periode UUD RIS (1949 – 1950)

Konstitusi Republik Indonesi Serikat ini hanya berumur lebih kurang 8 (delapan) bulan yaitu tanggal 27 Desember 1949 sampai dengan 17 Agustus 1950. Dengan berlakunya UUD RIS, UUD 1945 hanya berlaku di Negara Bagian RI yang berpusat di Yogyakarta.

RIS yang merupakan bentuk Negara Federasi hasil Konprensi Meja Bundar, pada umumnya tidak memuaskan bangsa

Indoneisa, lebih-lebih wilayahnya belum memsukan Irian Barat yang masih diduduki Belanda. Pada masa ini tumbuh gerakan rakyat yang menuntut pembubaran negara-negara bangsa dan menghendaki penggabungan dengan Republik Indonesia- Yogya.

Pembubaran dan penggabungan ini justru dimungkinkan oleh UUD RIS pasal 43 yang menentukan untuk kehendak rakyatlah, di daerah-daerah yang dinyatakan merdeka menurut jalan Demokrasi, meutuskan status kesudahannya

Dengan diwarnai kejadian di daerah-daerah, akhirnya dari yang pro dan kontra terhadap penggabungan kepada Republik Indonesia-Yogya, disepakati terbentuknya Negara Kesatuan Republik Indonesia dengan UUD Sementara RI tahun 1950 yang merupakan Konstitusi ketiga.

3. Periode UUD Sementara RI (1950 – 1959).

Undang –Undang Dasar Sementara Republik Indonesia yang merupakan konstitusi ketiga, pada hakekatnya merupakan pelaksanaan hakekat rakyat Indonesia untuk menghapuskan negara Federasi dan kembali kepada Negara Kesatuan.

Dalam pelaksanaan UUDS RI, stabilitas politik dan pemerintahan belum dapat dicapai, kabinet jatuh silih berganti, umur kabinet rata-rata hanya kurang lebih 1 (satu) tahun. Dari tahun 1950 – 1959 terjadi penggantian kabinet sebanyak 7 (tujuh) kali.

Kenyataan pergantian kabinet sampai tujuh kali ini menunjukkan bahwa stabilitas nasional sangat terganggu, lebih-lebih bilamana masa demisionernya kabinet berkepanjangan, program-program kabinet tidak terselesaikan, pembangunan macet dan perekonomian terbengkalai. Hal ini menunjukkan kegagalan konstituante, anggota-anggotanya tidak mau lagi menghadiri sidang. Dan hal ini membahayakan persatuan dan keselamatan negara, bangsa dan negara sehingga keluarlah Dekrit Presiden.

4. Dekrit Presiden 5 Juli 1959

Karena berlarut –larutnya sidang konstituante dari tahun 1956 s/d 1959, belum juga berhasil membuat UUD yang tetap, maka tanggal 22 April 1959 Presiden menganjurkan kepada konstituante untuk kembali kepada UUD 1945. Namun anjuran ini tidak diputuskan oleh konstituante, akibatnya menimbulkan keadaan ketatanegaraan yang membahayakan kesatuan dan keselamatan negara dan bangsa. Atas dasar itu, tanggal 5 Juli 1959 dikeluarkan Dekrit Presiden yang menetapkan.

- Pembubaran Konstituante;
- Berlakunya kembali UUD 1945;
- Tidak berlakunya lagi UUDS 1950;
- Akan segera membentuk MPRS dan DPAS.

Dengan Dekrit Presiden 5 Juli 1959 yang kemudian disetujui oleh Rakyat melalui DPR hasil Pemilu 1955, maka sejak

tanggal 5 Juli 1959, UUD 1945 secara mantap berlaku kembali menggantikan sepenuhnya UUDS 1950.

5. Struktur Organisasi Negara Republik Indonesia Setelah Amandemen UUD 1945

Dalam upaya menjalankan fungsi kenegaraan sudah tentu dituntut dibentuknya satu struktur organisasi Negara yang berfungsi sebagai satu sistem. Menurut UUD 1945 setelah Amandemen 2001, Pasal 1 ayat (1) Negara Indonesia ialah Negara kesatuan yang berbentuk Republik; (2) Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-undang Dasar; (3) Negara Indonesia adalah Negara Hukum.

Asas kesatuan dan persatuan menjadi asas pembinaan dan pengembangan kelembagaan atau bidang perlengkapan Negara. Dengan demikian, lembaga-lembaga Negara di tingkat nasional itu harus disusun sedemikian rupa sehingga mencerminkan aspirasi dari seluruh rakyat Indonesia

Dalam struktur ini, Pancasila menghendaki adanya kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dan permusyawaratan/ perwakilan yang mencerminkan pula atau yang dijiwai oleh keempat sila lainnya. Oleh karena itu, menurut B.N. Marbun, SH " Sifat pemerintahan harus demokratis, dalam arti bahwa keinginan dan cita-cita rakyatlah yang menentukan usaha pemerintah dalam rangka mengejar cita-cita adil makmur.

Pemerintah harus menjalankan kebijakan yang digariskan oleh rakyat melalui wakil-wakilnya (MPR-DPR) yang mencerminkan totalitas rakyat Indonesia."²³

Lembaga-lembaga tertinggi Negara setelah Amandemen UUD 1945 ialah :

- **Presiden**

Presiden dilantik oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat. Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan pemerintahan menurut undang-undang Dasar yang dalam melakukan kewajibannya dibantu oleh satu orang Wakil Presiden.

- **Dewan Perwakilan Rakyat**

Dewan Perwakilan Rakyat memiliki fungsi legislasi, fungsi anggaran dan fungsi pengawasan. Presiden berhak mengajukan rancangan undang-undang kepada Dewan Perwakilan Rakyat. DPR memegang kekuasaan membentuk undang-undang. Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara yang disusun oleh Presiden harus diajukan ke DPR dan baru sah apabila diterima DPR sebagai undang-undang. Apabila DPR tidak menyetujui RAPBN yang diusulkan Presiden, Pemerintah menjalankan APBN tahun yang lalu. Presiden tidak bertanggungjawab kepada DPR, Presiden juga tidak dapat

²³ B.N. Marbun, "DRPD & Otonomi Daerah setelah Amandemen UUD 1945 & UU Otonomi Daerah" Pustaka Sinar Harapan-Jakarta 2005. Hal 4

membubarkan DPR. Bahkan Presiden harus memperhatikan sungguh-sungguh suara DPR.

- **Dewan Perwakilan Daerah (DPD)**

Dewan Perwakilan Daerah (DPD) mempunyai hak dan kewajiban antara lain: dapat mengajukan kepada DPR rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah; melakukan pengawasan atas pelaksanaan undang-undang otonomi daerah.

- **Badan Pemeriksa Keuangan (BPK)**

Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) adalah organ atau badan yang bertanggung jawab memeriksa keuangan Negara, BPK dalam melaksanakan tugasnya terlepas dari pengaruh dan kekuasaan pemerintah, akan tetapi tidak berdiri sendiri diatas pemerintah. BPK memeriksa semua pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara, dan hasil pemeriksaan itu disampaikan ke DPR, Dewan Perwakilan Daerah dan DPRD, sesuai dengan kewenangannya.

- **Mahkamah Agung (MA)**

Mahkamah Agung (MA) adalah badan atau instansi yang melaksanakan kekuasaan kehakiman, yang dalam pelaksanaan tugasnya terlepas dari pengaruh kekuasaan pemerintah dan pengaruh-pengaruh lain. Mahkamah Agung dapat memberikan pertimbangan-pertimbangan dalam bidang hukum, baik diminta maupun tidak, kepada lembaga tinggi Negara. Mahkamah Agung memberi nasehat hukum kepada Presiden/ Kepala Negara untuk pemberian atau penolakan grasi. Mahkamah Agung mempunyai wewenang menguji secara material terhadap peraturan-peraturan hukum yang tingkatnya lebih rendah dari undang-undang.

- **Mahkamah Konstitusi**

Sesuai Amandemne UUD 1945 tahun 2001, MPR memutuskan pembentukan Mahkamah Konstitusi yang berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji undang-undang terhadap Undang-undang dasar, memutus sengketa kewenangan lembaga Negara yang kewenangannya diberikan oleh undang-undang Dasar, memutus pembubaran partai politik, dan memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum, Mahkamah Konstitusi wajib memberikan putusan atas pendapat DPR mengenai dugaan

pelanggaran oleh Presiden dan/atau Wakil Presiden menurut Undang-undang Dasar.

d. Sistem Pemerintahan di Daerah.

Mengingat Negara adalah satu organisasi raksasa yang juga harus tunduk kepada falsafah dan mekanisme organisasi sebagai suatu system, maka merupakan konsekuensi logis apabila penataan (manajemen) organisasi Negara dibagi dalam tingkatan-tingkatan sesuai dengan besar kecilnya organisasi tersebut.

Para Pembuat UUD 1945 dari semula telah sadar bahwa demi efisiensi dan efektivitas serta demi mencapai hasil maksimal pengelolaan Negara, maka daerah Negara Indonesia dibagi dalam daerah-daerah besar dan kecil. Pemerintahan daerah, sebagai subsistem dari sistem pemerintahan negara Republik Indonesia diatur dalam pasal 18 Undang-undang Dasar 1945 berikut penjelasannya, pasal 18 UUD 1945 menyebutkan :

" Pembagian daerah Indonesia atas daerah besar dan kecil, dengan bentuk susunan pemerintahannya ditetapkan dengan undang-undang, dengan memandang dan mengingat dasar permusyawaratan dalam sistem pemerintahan negara, dan hak-hak asal usul dalam daerah yang bersifat istimewa."

Kemudian, demi menghilangkan keragu-raguan serta demi tercapainya kesatuan tafsir maka rumusan pasal 18 diatas diperjelas dan dipertegas lagi dalam Penjelasan UUD 1945 sebagai berikut :

Menyimak isi dan jiwa dari pasal 18 UUD 1945 berikut penjelasannya, dapat disimpulkan bahwa Otonomi Daerah yang

berasaskan ddesentralisasi, yang memberikan kewenangan kepada daerah untuk dapat mengelola potensinya secara mandiri. Dan Implementasi dari Pasal 18 UUD 1945 tersebut memerlukan pengaturan dalam suatu undang-undang organik yaitu Undang-undang yang khusus mengatur pemerintahan daerah.

Undang-undang organik yang pertama kali diterbitkan sebagai pelaksanaan dari pasal 18 UUD 1945 ini adalah Undang-undang Nomor 1 Tahun 1945 tentang Kedudukan Komite Nasional Daerah dan Undang-undang Nomor 22 Tahun 1948 tentang Pemerintahan Daerah yang hanya mengatur tentang Pemerintahan di daerah yang bersifat otonom.

Akan tetapi sebelum Undang-undang Nomor 22 Tahun 1948 tersebut dapat dilaksanakan secara efektif, Negara Kesatuan Republik Indonesia mengalami perubahan yang sangat mendasar yaitu berubahnya bentuk Negara dari Negara Kesatuan menjadi Negara Federasi dibawah kekuasaan Konstitusi Republik Indonesia Serikat (RIS). Menurut konstitusi ini wewenang pengaturan mengenai pemerintahan di daerah diserahkan kepada negara-negara bagian. Namun bentuk Negara Federasi tersebut hanya berumur 8 (delapan) bulan sebagaimana telah diuraikan diatas dan kemudian kembali menjadi Negara Kesatuan dibawah Kekuasaan UUD Sementara. Undang-undang organik yang mengatur Pemerintahan Daerah sebagai

pelaksanaan dari pasal 131 UUDS diterbitkan Undang-undang Nomor 1 Tahun 1957 tentang Pokok-pokok Pemerintahan Daerah.

Seperti telah diuraikan diatas bahwa pada tanggal 5 Juli 1959 telah dikeluarkan Dekrit Presiden Republik Indonesia sebagai upaya penyelamatan Negara dan bangsa dari bahaya pecahnya persatuan, sehingga diberlakukannya kembali UUD 1945 maka Undang-undang organik yang mengatur pelaksanaan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah yang berlaku pada saat itu perlu di sempurnakan. Oleh karenanya dikeluarkanlah Penetapan-penetapan Presiden yaitu Penetapan Presiden Nomor 6 Tahun 1959 tentang Pemerintahan Daerah yang disempurnakan lagi dengan Penetapan Presiden Nomor 5 Tahun 1960 tentang Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Gotong Royong dan Sekretariat Daerah di sempurnakan lagi dengan Penetapan Presiden Nomor 1965 dan Penetapan-penetapan tersebut hanya bersifat sementara, karena pada tanggal 1 September 1965 ditetapkan Undang-undang Nomor 18 Tahun 1965 tentang Pokok-pokok Pemerintahan Daerah.

Namun situasi dan suhu politik pada saat itu sangat tinggi, maka undang-undang nomor 18 Tahun 1965 tersebut tidak dapat diterapkan, akibatnya menimbulkan ketidak pastian dalam penyelenggaraan pemerintahan di daerah dan berlangsung hingga tahun 1974. Dimana pada tahun tersebut di terbitkan Undang-undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Pemerintahan di Daerah

yang di jiwai oleh Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Nomor IV/MPR/1973 tentang Garis-Garis Besar Haluan Negara.

Undang-undang ini disebut " undang-undang tentang Pokok-pokok Pemerintahan di Daerah". Oleh karena dalam undang-undang ini diatur tentang pokok-pokok penyelenggaraan Pemerintahan Daerah otonom dan pokok-pokok penyelenggaraan pemerintahan yang menjadi tugas pemerintah Pusat di Daerah; yang berarti bahwa dalam undang-undang ini diatur pokok-pokok penyelenggaraan umum pemerintahan berdasarkan azas desentralisasi, azas dekonsentrasi dan azas Tugas Pembantuan di Daerah.

Didalam ketetapan MPR Nomor IV/MPR/1973 tentang Garis-garis Besar Haluan Negara telah digariskan prinsip-prinsip pokok tentang pelaksanaan otonomi daerah sebagai berikut :

" Dalam rangka melancarkan pelaksanaan pembangunan yang tersebar di seluruh pelosok negara, dan membina kestabilan politik serta kesatuan bangsa maka hubungan yang serasi antara Pemerintah Pusat dan Daerah atas Dasar keutuhan Negara Kesatuan, diarahkan pada pelaksanaan otonomi Daerah yang nyata dan bertanggung jawab yang dapat menjamin perkembangan dan pembangunan Daerah, dan dilaksanakan bersama-sama dengan dekonsentrasi."

Oleh karena menurut UUD 1945 Negara kita adalah Negara Kesatuan, maka dalam penyusunan Undang-undang tentang pokok-pokok Pemerintahan di Daerah dan dalam melaksanakan usaha-usaha dan kegiatan-kegiatan apapun dalam rangka kenegaraan harus tetap dalam ikatan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Untuk itu apabila kita simak, prinsip-prinsip penyelenggaraan pemerintahan di Daerah menurut Undang-undang Nomor 5 Tahun 1974 adalah sebagai berikut :

- 1) pelaksanaan pemberian otonomi kepada daerah harus menunjang aspirasi perjuangan rakyat yaitu memperkuat Negara Kesatuan dan mempertinggi tingkat kesejahteraan rakyat Indonesia seluruhnya;
- 2) pemberian otonomi kepada daerah harus merupakan otonomi yang nyata dan bertanggung jawab;
- 3) azas desentralisasi dilaksanakan berasama-sama dengan azas dekonsentrasi, dengan memberikan kemungkinan pula bagi pelaksanaan azas tugas pembantuan;
- 4) pemberian otonomi kepada daerah mengutamakan aspek keserasian dengan tujuan disamping aspek pendemokrasian;
- 5) tujuan pemberian otonomi kepada daerah adalah untuk meningkatkan dayaguna dan hasil guna penyelenggaraan pemerintahan di daerah, terutama dalam pelaksanaan pembangunan dan pelayanan terhadap masyarakat serta untuk meningkatkan pembinaan kestabilan politik dan kesatuan bangsa.

Apabila kita cermati secara kronologis penerapan peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang penyelenggaraan pemerintahan daerah, dapat diketahui bahwa sejak kemerdekaan Republik Indonesia 17 Agustus 1945 hingga tumbangnya rezim Orde

Baru yaitu pada tanggal 21 Mei 1998 belum dilaksanakan otonomi daerah sebagaimana yang diamanatkan oleh Peraturan Perundang-undangan yang ada serta sebagaimana di inginkan dalam UUD 1945. Dimana Peranan Pemerintah Pusat dalam penyelenggaraan Pemerintahan daerah sangat dominan dan masih mempunyai campur tangan yang besar dibanding dengan kewenangan yang diberikan pada daerah.

Bola salju Reformasi telah bergulir, tuntutan untuk melakukan evaluasi dan revisi terhadap berbagai perundang-undangan di bidang politik dan pemerintahan daerah semakin gencar. Hal tersebut membuat pemerintahan BJ.Habibie harus bekerja keras untuk merancang dan merumuskan serta membahas Undang-undang yang mengatur Pemerintahan Daerah yang sesuai dengan Situasi perkembangan politik. Dan pada tanggal 7 Mei 1999 telah ditetapkan dan diterbitkan Undang -undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah atau lebih dikenal dengan sebutan Undang-undang Otonomi Daerah dan kemudian Undang tersebut telah diganti dengan Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang pemerintahan Daerah.

2.1.2. Jenis dan Susunan Pemerintahan Daerah.

a. Jenis Pemerintahan Daerah.

Menyimak pasal 18 Undang-undang Dasar 1945, secara sepiintas terlihat bahwa pemerintahan di daerah terdiri dari dua jenis

yaitu pemerintahan lokal administratif (Local State government) dan Pemerintahan Lokal yang mengurus rumah tangga sendiri (local self government).

1. Local State Government.

Local State Government sering diterjemahkan sebagai pemerintahan wilayah, menurut Sarundayang, bahwa " *Terbentuknya local state government adalah sebagai konsekuensi dari penerapan azas dekonsentrasi. Adanya pemerintahan wilayah administratif atau pemerintahan lokal administratif dalam menyelenggarakan urusan-urusan pemerintah di Daerah adalah sebagai wakil dari pemerintah pusat atau national government.*"²⁴

Pemerintah lokal administratif ini dibentuk karena penyelenggaraan seluruh urusan pemerintah negara yang tidak dapat dilakukan sendiri oleh pemerintah pusat. Konsekuensi dari penyelenggaraan pemerintahan lokal administratif, maka tugas-tugas pemerintahan daerah hanya terbatas pada tugas-tugas yang diberikan oleh pemerintah pusat berupa perintah-perintah atau petunjuk-petunjuk.

2. Local Self Government.

Local Self Government ini sering disebut juga sebagai pemerintahan daerah lokal yang mengurus rumah tangganya sendiri. Hal ini sebagai konsekuensi dari pelaksanaan azas Desentralisasi dalam ikatan Kesatuan Republik Indonesia. Pemerintahan Lokal ini dibentuk dengan undang-undang berikut penetapan kewenangannya. Dalam undang-undang tersebut diberikan kebebasan untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri.

²⁴ Sarundayang, SH, " Arus Balik Kekuasaan Pusat ke Daerah", Pustaka Sinar Harapan, Jakarta 2000, hal.28

Menurut Sarundajang, " Ciri-ciri local self government atau pemerintahan lokal yang mengurus rumah tangga sendiri,yaitu :²⁵

- 1) Segala urusan yang diselenggarakan merupakan urusan yang sudah dijadikan urusan-urusan rumah tangga sendiri, oleh sebab itu urusan-urusannya perlu ditegaskan secara terperinci;
- 2) Penyelenggaraan pemerintahan dilaksanakan oleh alat-alat perlengkapan yang seluruhnya bukan terdiri dari para pejabat pusat, tetapi pegawai pemerintah daerah;
- 3) Penanganan segala urusan itu seluruhnya diselenggarakan atas dasar inisiatif atau kebijaksanaan sendiri;
- 4) Hubungan pemerintah pusat dengan pemerintah daerah yang mengurus rumah tangga sendiri adalah hubungan pengawasan saja;
- 5) Seluruh penyelenggaraannya pada dasarnya dibiayai dari sumber keuangan sendiri.

Menyimak ciri-ciri local self government yang dikemukakan oleh Sarundajang tersebut, maka sistiem pemerintahan daerah di Indonesia termasuk pada jenis pemerintahan " **local self government** "atau daerah otonom. Istilah otonom, menurut Sarundajang, berasal dari kata **outonomi** ,secara etimologis berasal dari kata **outos** yang berarti sendiri dan **nomos** yang berarti pemerintah, oleh karena itu otonomi berarti memerintah sendiri.

²⁵ Sarundajang,SH .Ibid, hal.27

b. Susunan Pemerintahan Daerah,

Dalam pemaparan susunan pemerintahan daerah ini, penulis akan mengutip dari Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah

Menurut Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, pasal 3 (1) huruf (a) "*Pemerintahan Kabupaten/Kota yang terdiri atas pemerintah daerah Kabupaten/Kota dan DPRD kabupaten/kota*" Dan dalam pasal 40 dirumuskan "*DPRD merupakan lembaga perwakilan rakyat daerah dan berkedudukan sebagai unsur penyelenggaraan pemerintahan daerah,*"²⁶ rumusan dalam Undang-undang ini secara sepintas mirip dengan isi pasal 13 Undang-undang Nomor 5 Tahun 1974 yang berbunyi "Pemerintah Daerah adalah Kepala Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah".

Seperti telah diuraikan tadi bahwa pemerintahan daerah terdiri dari pemerintah daerah yaitu Kepala Daerah beserta perangkat daerah otonom yang lain dan DPRD.

Menurut Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004, pasal 120 ayat (2) disebutkan "*Perangkat Daerah kabupaten/kota terdiri atas Sekretariat Daerah, Sekretariat DPRD Dinas Daerah , Lembaga teknis daerah< kecamatan dan keluarahan.*"²⁷ Dan untuk perangkat daerah Kabupaten/Kota, berdasarkan Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004

²⁶ Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, Media Grafika Utama, cetakan ke-1, yogyakarta 3004. hal 10

²⁷ Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 . Ibid, hal 93

" Kecamatan dan Kelurahan " merupakan perangkat Daerah Kabupaten/ Kota.Maka dengan demikian Perangkat Daerah Kabupaten/Kota terdiri dari :

- Sekretariat Daerah;
- Sekretariat DPRD;
- Dinas Daerah;
- Lembaga Teknis Daerah;
- Kecamatan;
- Kelurahan.

Sedangkan jumlah, jenis dan besarnya perangkat daerah disesuaikan dengan kebutuhan daerah artinya tidak ada lagi bentuk organisasi pemerintahan daerah yang seragam di seluruh Indonesia.

2.2.3 Pengertian Reformasi dan Reformasi Pemerintahan Daerah

Pembicaraan tentang Reformasi saat ini telah begitu meluas dan menjadi isu nasional. Tema-tema Reformasi menghiasi berbagai media cetak dan elektronik serta ramai di bicarakan orang di forum-forum seminar, diskusi dan sebagainya. Nuansanyapun sangat beragam, mulai dari yang bernada harapan, himbauan, maupun yang bersifat tuntutan. Ada semacam keyakinan baru bahwa Reformasi total dibidang Ekonomi, Sosial, Politik, Budaya, Hukum dan Hankam, merupakan keharusan sejarah demi masa depan Indonesia yang lebih baik, lebih demokratis.

Kata Reformasi sudah menjadi semacam komoditi dalam konteks kehidupan berbangsa dan bernegara di Indonesia akhir-akhir ini.

Reformasi pada dasarnya merupakan gerakan moral dan kultur (moral and cultur movement) untuk mengaktualisasikan kembali secara konsisten nilai-nilai dasar (care volues) demokrasi. Nilai dasar itu sendiri menurut Muladi, (1998 : 1) " *adalah sikap mental transparan dan aspiratif dalam pengambilan keputusan politik, pengutamaan azas kesamaan derajat (equality) bagi semua orang, sistem pemilihan yang jujur, adil dan kredibel, pendidikan politik dan umum yang proposional, pemerintahan yang bersih dan berwibawa (good governance) dan penghormatan terhadap azas kedaulatan hukum (supremacy of law),*"

Reformasi merupakan suatu perubahan untuk menciptakan suatu kondisi yang lebih baik daripada sebelumnya, mengubah dan menyingkirkan berbagai bentuk ketidakadilan atau kesewenang-wenangan. Reformasi cenderung bersifat radikal dan revolusioner. Jika demikian, Reformasi tentu akan menimbulkan berbagai dampak atau konsekuensi dalam prosesnya. Dampak tersebut dapat berupa gejolak dalam masyarakat, baik di tingkat supra struktur politik maupun dalam infra struktur politik. Disini kita dilibatkan untuk memilih bentuk apakah yang dapat digunakan sebagai alat Reformasi.

Reformasi pada hakekatnya merupakan bagian dari dinamika suatu organisasi, dimana perkembangan yang terjadi akan menyebabkan tuntutan terhadap pembaharuan dan perubahan untuk menyesuaikan dengan tuntutan perkembangan tersebut.

Tuntutan Reformasi itu datang dari dua arah yaitu secara Internal dari masyarakat Indonesia dan secara eksternal sebagai bagian dari masyarakat global.

Secara Internal tuntutan Reformasi muncul akibat terjadinya peningkatan berbagai aspek kehidupan masyarakat dengan indikasi meningkatnya tingkat pendidikan, terbuka dan mudahnya memperoleh Informasi, hal tersebut tentu menyebabkan masyarakat semakin melek dan kritis terhadap pengelola pemerintahan.

Secara Eksternal, yaitu dengan adanya Era Globalisasi antar negara, sehingga hampir tidak ada satu negara-pun yang bebas dari pengaruh negara-negara lainnya, dimana memberikan peluang kepada negara-negara untuk mengadakan komitmen-komitmen secara global yaitu dengan munculnya Tata Dunia Baru dan aspek-aspek yang menjadi perhatian adalah demokratisasi dengan meletakkan good governance dan public accountability dalam pemerintahan.

Ada bermacam-macam bidang Reformasi yang digulirkan, seperti yang telah dikemukakan diatas yaitu bidang Ekonomi, Politik dan Hukum. Untuk itu penulis akan kemukakan pengertian dari masing-masing bidang tersebut yaitu :

- **Reformasi dibidang Politik** adalah perubahan/ pembaharuan sistem politik Indonesia secara mendasar dan menyeluruh yang dilaksanakan secara damai dan konstitusional. Tujuan dari Reformasi ini adalah terwujudnya tata kehidupan politik yang

benar-benar demokratis, berkeadilan sosial dan berprrikemanusiaan, sehingga tercipta sebuah masyarakat madani dengan penyelenggaraan pemerintahan yang demokratis;

- **Reformasi di bidang Ekonomi** adalah perubahan yang mendasar dan luas dalam arah pembinaan sikap perilaku dan kebijaksanaan di bidang ekonomi dan dunia usaha, baik disektor pemerintah maupun swasta, menuju ke arah yang lebih baik;
- **Reformasi di bidang Hukum** adalah mengaktualisasikan nilai-nilai dasar demokratis dan mencakup segala segmen dari sistem Hukum (legal system) ,Struktur Hukum (Legal Structure), Subtansi Hukum (Legal Substance) dan Budaya Hukum (legal Culture).

Sedangkan menurut Sarundajang, "*Reformasi bermakna sebagai suatu perubahan tanpa merusak (to change without deskraying) atau perubahan dengan memelihara (to change white preserving)*".²⁸

Proses Reformasi bukanlah proses perubahan yang radikal dan berlangsung dalam jangka waktu yang relatif singkat, tetapi merupakan proses perubahan yang terencana dan gradual.

Reformasi yang terjadi di Indonesia adalah merupakan tindakan perubahan atau pembaharuan yang berdimensi Restrukturisasi, Revilatisasi dan Refungsionalisasi.

²⁸ Sarundajang,SH," Arus Balik Kekuasaan Pusat ke Daerah", Pustaka Sinar harapan, Jakarta 2000. Hal 121

Menurut Sarundajang " *Restrukturisasi adalah tindakan untuk merubah struktur yang dipandang sudah tidak sesuai dengan tuntutan jaman dan dianggap tidak efektif lagi dalam memajukan organisasi. Refitalisasi merupakan upaya untuk memberi tambahan energi atau daya kepada suatu organisasi atau lembaga agar dapat mengoptimalkan kinerja organisasi. Sedangkan Refungsionalisasi lebih berkaitan dengan tindakan atau upaya untuk memfungsikan kembali sesuatu yang sebelumnya tidak berfungsi. Dalam hal ini refungsionalisasi lebih mengarah pada penajaman profesionalisme organisasi dalam mengemban misinya.*"²⁹

Salah satu implikasi dari maraknya tuntutan Reformasi adalah munculnya tuntutan untuk melakukan evaluasi dan revisi terhadap berbagai perundang-undangan, salah satu diantaranya tentang pemerintahan daerah. Dalam hal ini Reformasi pemerintahan daerah dilakukan untuk membentuk organisasi pemerintahan daerah yang benar-benar dapat memenuhi tuntutan kebutuhan masyarakat dengan pelayanan yang lebih cepat, murah dan lebih baik. Menurut **Sarundajang**, " *Reformasi pemerintahan daerah akan mengarah pada tiga dimensi Reformasi*", yaitu Restrukturisasi, Revitalisasi dan Refungsionalisasi Pemerintahan Daerah.

2.2. Kedudukan, Tugas dan Wewenang DPRD

2.2.1. Komite Nasional Daerah sebagai Cikal bakal DPRD

Sebelum menguraikan kedudukan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) penulis akan mengemukakan terlebih dahulu tentang sejarah lahirnya Komite Nasional Daerah yang menjadi cikal bakal DPRD .

²⁹ Sarundajang,SH .Ibid, hal 123

Lahirnya Republik Indonesia lewat Proklamasi Proklamasi 17 Agustus 1945 dan pengesahan UUD 1945 tanggal 18 Agustus 1945, menuntut adanya alat kelengkapan Negara di samping Presiden dan Wakil Presiden, atau dalam hal ini Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Pertimbangan Agung, Dewan Perwakilan Rakyat, Badan Pemeriksa Keuangan dan Mahkamah Agung. Tetapi keadaan yang mengawali kemerdekaan itu tidak memungkinkan pembentukan badan-badan tersebut sesuai dengan ketentuan UUD 1945. Dalam situasi demikian, demi berfungsinya Republik Indonesia maka para pendiri republic menempuh langkah-langkah darurat yang masih sejalan dengan ketentuan UUD 1945. Atas perkembangan tersebut perlu adanya badan yang ikut bertanggungjawab tentang nasib bangsa dan Negara Indonesia di samping Pemerintah. Untuk mengisi keperluan tersebut maka Wakil Presiden Republik Indonesia mengeluarkan Maklumat No. X tanggal 16 Oktober 1945, tentang pemberian kekuasaan legislative kepada Komite Nasional Indonesia Pusat (KNIP). Diktum maklumat tersebut berbunyi :

" Bahwa Komite Nasional Pusat, sebelum terbentuk Majelis Permusyawaratan Rakyat dan Dewan Perwakilan Rakyat disertai kekuasaan legislative dan ikut menetapkan garis-garis besar daripada haluan Negara, serta menyetujui bahwa pekerjaan Komite Nasional Pusat sehari-hari berhubungan dengan gentingnya keadaan dijalankan

oleh sebuah badan pekerja yang dipilih di antara mereka yang bertanggungjawab kepada Komite Nasional Pusat.³⁰

Dalam ketentuan Pasal IV Aturan Peralihan Undang-undang Dasar 1945, Fungsi Komite Nasional Pusat adalah membantu Presiden dalam hal Presiden menjalankan kekuasaan Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat atau Dewan Pertimbangan Agung sebelum badan-badan tersebut dapat dibentuk. Dengan demikian, dengan ketentuan isi Maklumat Wakil Presiden Nomor X tersebut maka kedudukan Komite Nasional Pusat semakin dipertegas dan pada waktu itu dianggap dan berfungsi sebagai Dewan Perwakilan Rakyat untuk tingkat Pusat.

Bagaimana dengan Komite Nasional Daerah ?. Menurut perkembangan dan lahirnya Komite Nasional Daerah yang pada mulanya adalah badan yang merupakan duplikasi Komite Nasional Pusat untuk daerah-daerah, juga harus mengalami penyesuaian demi lancarnya urusan pemerintahan di daerah. Pembentukan Komite Nasional Daerah ditetapkan pada tanggal 19 Agustus 1945 yang tugasnya disebutkan bahwa Komite Nasional Daerah membantu Gubernur dan residen.

Dengan adanya maklumat Nomor X Wakil Presiden, maka kedudukan Komite Nasional Pusat berubah menjadi badan legislatif yang juga membawa konsekuensi kepada kedudukan Komite Nasional

³⁰ The Liang Gie, "Kumpulan Pembahasan terhadap Undang-undang tentang Pokok-pokok Pemerintahan Daerah Indonesia, Karya Kencana-Yogyakarta 1977, hal. 15

Daerah. Pada tanggal 20 Oktober 1945 oleh Badan Komite Nasional Pusat di keluarkan penjelasan tentang kedudukan, kewajiban dan kekuasaan Badan Pekerja sebagai berikut.³¹

- a. Turut menetapkan Garis-garis Besar Haluan Negara, ini berarti bahwa Badan Pekerja bersama-sama Presiden menetapkan Garis-garis Besar Haluan Negara. Badan Pekerja tidak berhak campur dalam kebijaksanaan pemerintah sehari-hari.
- b. Menetapkan bersama-sama dengan presiden, undang-undang yang boleh mengenai segala macam urusan pemerintahan. Yang menjalankan undang-undang ini adalah pemerintah, artinya; Presiden dibantu oleh menteri-menteri dan pegawai-pegawai dibawahnya. Berhubung dengan perubahan dalam kedudukan dan kewajiban Komite Nasional Pusat, mulai tanggal 17 Oktober 1945 Komite Nasional Pusat (dan atas namanya: Badan Pekerja) tidak berhak lagi mengurus hal-hal yang berkenaan dengan tindakan Pemerintahan(uitvoering) . Kedudukan Komite Nasional Daerah akan lekas diurus oleh Pemerintah (Presiden).

Adanya penjelasan dan penegasan kedudukan baru Komite Nasional Pusat maka Komite Nasional Daerah otomatis mengikuti keadaan di Pusat. Dengan demikian, maka pekerjaan Komite Nasional Daerah adalah membantu pemerintah daerah.

³¹ The Liang Gie, Op.cit Hal 18

2.2.2. Kedudukan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

Sebelum menguraikan lebih lanjut tentang Kedudukan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang berlaku pada saat ini, penulis akan mengemukakan terlebih dahulu perbandingan Kedudukan Legislatif Daerah dalam deretan perundang-undangan pemerintahan daerah sejak tahun 1945 hingga sekarang.

Pergeseran atau perubahan perundang tentang pemerintahan daerah juga erat kaitannya dengan pergeseran politik dan perubahan konstitusi. Selama 60 tahun kemerdekaan, Republik Indonesia telah mengalami 8 (delapan) kali pergeseran kedudukan Pemerintah Daerah dan DPRD yang cukup fundamental dan telah mengalami 5 (lima) periode konstitusi yaitu :

1. Tanggal 18 Agustus 1945, penetapan berlakunya Undang-undang Dasar 1945;
2. Tanggal 31 Januari 1950 Konstitusi Republik Indonesia Serikat;
3. Tanggal 15 Agustus 1950, Undang-undang Dasar Sementara Republik Indonesia;
4. Tanggal, 5 Juli 1959 Pengumuman berlakunya kembali Undang-undang Dasar 1945 melalui Dekrit Presiden;
5. Tahun 1999, 2000, 2001, 2002 Amandemen UUD 1945 oleh MPR yang ke 1, 2, 3, 4;

Adapun pembentukan, pertumbuhan, dan pergeseran kedudukan legislative daerah (DPRD) selama ini selalu dikaitkan

dengan ketentuan UUD dan produk perundang-undangan yang mengatur tentang pemerintahan daerah.

Dalam setiap perubahan UU yang mengatur tentang pemerintahan daerah, yang otomatis ikut mengatur tentang kedudukan DPRD, titik sentralnya ialah tentang peranan dan ruang lingkup tugas dan hak DPRD. Pergeseran dan perubahan ini merupakan gambaran proses perkembangan dan pertumbuhan system ketatanegaraan di Indonesia sejak tahun 1945 hingga sekarang.

A. Legislatif Daerah Menurut UU Nomor 1 Tahun 1945

Pada tanggal 30 Oktober 1945, Badan Pekerja Komite Nasional Pusat mengeluarkan Pengumuman Nomor 2 mengenai Rancangan Undang-undang tentang kedudukan Komite Nasional Daerah, dan kemudian rancangan Undang-undang tersebut telah disetujui oleh pemerintah dan pada tanggal 23 Nopember 1945, ditetapkan menjadi undang-undang Nomor 1 tahun 1945.

Dalam pasal 2 Undang-undang Nomor 1 tahun 1945, disebutkan " Komite Nasional Daerah menjadi Badan Perwakilan Rakyat Daerah, yang bersama-sama dengan dan dipimpin oleh Kepala Daerah menjalankan pekerjaan mengatur rumah tangga daerahnya, asal tidak bertentangan dengan Peraturan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah yang lebih luas daripadanya."³²

³² B.N. Marbun, SH " DPRD & Otonomi Daerah", Pustaka Sinar Harapan, Jakarta 2004, Hal 22

Undang-undang Nomor 1 Tahun 1945 ini hanya terdiri dari 6 (enam) pasal dan tanpa penjelasan, sehingga dalam praktek dirasakan banyak hal yang belum jelas. Maka akhirnya diberikan penjelasan pasal demi pasal.

Menurut penjelasan pasal 2 undang-undang nomor 1 Tahun 1945, disebutkan " KND berubah sifatnya menjadi Badan Perwakilan Rakyat Daerah diketuai oleh Kepala Daerah. Kepala Daerah tidak merupakan anggota tersebut, karena itu tidak mempunyai hak suara. Oleh Badan Pekerja KNP jumlah anggota BPRD itu ditetapkan sebanyak-banyaknya 100 orang untuk Karesidenan, sedang untuk kota atau Kabupaten sebanyak 60 orang."³³

Wewenang BPRD sebagai badan legislative meliputi 3 bagian yaitu :

- Kemerdekaan mengadakan peraturan-peraturan untuk kepentingan daerahnya (otonom);
- Pertolongan kepada Pemerintah atasab untuk menjalankan peraturan-peraturan yang ditetapkan oleh Pemerintah itu (medebewind dan selfgovernment);
- Membuat peraturan mengenai suatu hal yang diperintahkan oleh undang-undang umum,dengan ketentuan bahwa peraturan

³³ The Liang Gie, " Kumpulan Pembahasan Terhadap Undang-Undang tentang Pokok-pokok Pemerintahan Daerah Indonesia,Karya Kencana, Yogyakarta, 1977,hal 20-22

itu harus disahkan lebih dahulu oleh Pemerintah atasan (wewenang di antara otonomi dan selfgovernment).

Dengan diubahnya peranan KNID menjadi badan Legislatif, dengan nama baru BPRD, maka untuk selanjutnya badan tersebut hanya bertugas membuat peraturan-peraturan daerah (perda) dan tidak lagi mengurus bermacam-macam soal pemerintahan sehari-hari.

Dalam menetapkan peraturan-peraturan daerah, BPRD dari berbagai daerah mempergunakan bermacam-macam nama untuk peraturannya itu, misalnya istilah " Maklumat" , Peraturan" atau " Aturan". Bahkan ada daerah yang memberikan judul kepada peraturan daerahnya dengan istilah " Undang-undang".

B. Legislatif Daerah Menurut UU Nomor 22 Tahun 1948

Setelah Undang-undang nomor 1 Tahun 1945 berjalan hamper 3 tahun, ternyata dalam praktek dipandang kurang memuaskan, karena isi undang-undang tersebut sangat sederhana dan banyak hal yang menyangkut urusan pemerintah daerah belum tercakup atau kurang jelas. Lebih tegas The Liang Gie menyebutkan " Banyak DPRD sebagai pelanjutan BPRD tidak mengetahui tugas, kewajiban dan batas-batas wewenangnya,

sehingga sering lebih memperhatikan masalah-masalah politik yang termasuk bidang kerja pemerintah pusat".³⁴

Pada tanggal 10 Juli 1948, Badan Pekerja KNP telah menyetujui Rancangan Undang-undang tentang Pemerintahan Daerah menjadi Undang-undang Pokok Nomor 22 Tahun 1948 tentang Pemerintahan Daerah.

Keluarnya UU Nomor 22 Tahun 1948 ternyata disambut hangat oleh daerah-daerah yang telah lama menanti-nanti adanya peraturan yang lebih luas, yang dapat dipakai sebagai pedoman dalam menyelenggarakan pemerintahan daerah.

Undang-undang Nomor 22 Tahun 1948 mengatur secara jelas tentang :

- Kedudukan Dewan Perwakilan Rakyat;
- Sidang dan Rapat Dewan Perwakilan Rakyat;
- Kedudukan Dewan Pemerintah Daerah;
- Kedudukan Kepala Daerah
- Sekretaris Daerah dan Pegawai Daerah;
- Pendapatan Daerah;
- Urusan Keuangan Daerah;
- Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah;
- Tentang Pengawasan terhadap Daerah;
- Aturan Peralihan

³⁴ The Liang Gie, *Op.cit*, hal 34

Dalam Pasal 2 UU Nomor 22 Tahun 1948 dirumuskan bahwa :

- a. Pemerintah Daerah terdiri dari pada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dan Dewan Pemerintah Daerah;
- b. Ketua dan Wakil Ketua Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dipilih oleh dan dari anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah;
- c. Kepala Daerah menjabat ketua dan anggota Dewan Pemerintah Daerah.

Selanjutnya menurut penjelasan butir 12 disebut bahwa " Adapun yang memegang kekuasaan yang tertinggi dari daerah-daerah tersebut adalah Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Pemerintahannya."

Melihat penjelasan tersebut, tidak bisa dibantah bahwa Undang-undang Nomor 22 Tahun 1948 memberikan hak dan wewenang yang cukup luas bagi DPRD. Hal itu tercermin dari pasal-pasal undang-undang itu sendiri maupun dalam penjelasannya.

Beberapa wewenang DPRD yang cukup signifikan untuk disebut antara lain :³⁵

- Kepala Daerah selaku ketua dewan pemerintah daerah merangkap anggota DPD walaupun diangkat oleh pemerintah pusat, tapi pengangkatannya diambil dari calon-calon yang

³⁵ B.N.Marbun,SH " DPRD & Otonomi Daerah Setelah Amandeman UUD 1945 & UU Otonomi Daerah 2004",Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 2005, hal28-29

dimajukan oleh DPRD. Selanjutnya DPRD berhak mengusulkan pemberhentian seorang Kepala Daerah kepada Pusat;

- Dewan Pemerintah Daerah yang menjalankan pemerintahan sehari-hari dipilih oleh dan dari Dewan Perwakilan Rakyat Daerah atas dasar perwakilan berimbang yang mencerminkan aliran dalam dewan pilihan rakyat. Dewan Pemerintah Daerah sebagai suatu kesatuan atau masing-masing anggotanya sendiri bertanggungjawab kepada DPRD;
- DPRD membuat pedoman untuk dewan pemerintah daerah guna mengatur cara menjalankan kekuasaan dan kewajibannya;
- DPRD mengatur dan mengurus rumah tangga daerahnya;
- Suatu Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dapat membela kepentingan daerah dan penduduknya dihadapan Dewan Pemerintah Daerah dan/atau Dewan Perwakilan Rakyat atasnya;
- DPRD mengangkat dan memberhentikan Sekretaris Daerah atas usul DPD.

Hak dan wewenang yang luas dari DPRD diatas merupakan refleksi dari hak-hak dan wewenang yang sangat luas dari DPR pada waktu itu sesuai dengan asas demokrasi parlementer.

C. Legislatif daerah Menurut Penetapan Presiden Nomor 6 Tahun 1959 dan Penetapan Presiden Nomor 5 tahun 1960

Dalam rangka usaha menyesuaikan tata pemerintahan dengan Jiwa dan semangat UUD 1945 setelah diberlakukan kembali melalui Dekrit Presiden 5 Juli 1959 serta iklim politik pada masa itu, maka pada tanggal 7 September 1959 Presiden menetapkan Penetapan Presiden (Pnpres) Nomor 6 Tahun 1959 tentang Pemerintahan Daerah yang pada intinya menghapuskan sebagian besar pasal-pasal dari UU Nomor 1 Tahun 1957. Tidak lama kemudian Penpres Nomor 6 Tahun 1959 tersebut ditinjau kembali dan disempumakan dengan Penetapan Presiden Nomor 5 Tahun 1960 , yang khusus mengatur tentang Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Gotong Royong (DPRDGR) dan Sekretariat Daerah.

Perubahan yang signifikan dalam Penpres Nomor 6 Tahun 1959 dan Penpres Nomor 6 Tahun 1960 bila dibandingkan dengan Undang-undang Nomor 1 Tahun 1957 adalah mencakup perubahan; bentuk dan susunan Pemerintahan Daerah; Komposisi keanggotaan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah; Kekuasaan,tugas dan kewajiban serta mekanisme kerja DPRD.

Menurut Penpres Nomor 6 Tahun 1959, bentuk dan susunan pemerintahan daerah mengalami perubahan yang mendasar. Hal ini ditandai dengan susunan: " Pemerintah Daerah terdiri dari

Kepala Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (Pasal 1). Dalam menjalankan tugasnya Kepala Daerah dibantu oleh Badan Pemerintah Harian (pasal 2). Kepala Daerah Tingkat I diangkat dan diberhentikan oleh Presiden dan Kepala Daerah Tingkat II diangkat dan diberhentikan oleh Menteri Dalam Negeri dan Otonomi Daerah, dari calon-calon yang diajukan oleh DPRD yang bersangkutan.

Apabila dari pencalonan itu tidak ada yang memenuhi syarat untuk diangkat, maka DPRD yang bersangkutan diminta oleh Menteri Dalam Negeri dan Otonomi Daerah atas nama Presiden untuk mengajukan pencalonan yang kedua. Apabila juga pada pencalonan yang kedua ini tidak ada calon yang memenuhi syarat, maka Presiden mengangkat seorang Kepala Daerah di luar pencalonan (pasal 4, ayat (2)).³⁶

Satu hal yang agak menyimpang dari kebiasaan yang berlaku sebelumnya ialah, bahwa Kepala Daerah menjalankan tugas sebagai Ketua DPRD Gotong Royong. Anehnya lagi, walau Kepala Daerah menjabat Ketua DPRD karena jabatannya, akan tetapi ia bukan anggota DPRD.

Menurut Penpres Nomor 5 Tahun 1960, nama DPRD mendapat embel-embel atau tambahan yaitu menjadi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Gotong Royong (DPRGR). Penamaan

³⁶ B.N.Marbun, SH " DPRD & Otonomi Daerah", Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 2005, hal 45

baru ini disesuaikan dengan arus politik pada saat itu yang ingin menghimpun seluruh kekuatan dalam masyarakat dalam proses Revolusi.

Menteri Dalam Negeri dan Otonomi Daerah dengan kekuatan Penpres Nomor 5 Tahun 1960 memperbaharui semua DPRD yang ada dan membentuk DPRGR di semua Daerah Tingkat I dan Daerah Tingkat II, yang terdiri atas wakil-wakil dari golongan – golongan politik dan wakil-wakil dari golongan-golongan karya berdasarkan pembagian dalam jumlah wakil-wakil yang sama bagi masing-masing golongan dan dengan mayoritas wakil-wakil dari golongan-golongan karya apabila jumlah anggota DPRGR merupakan bilangan tidak genap.

Adapun yang dapat diangkat menjadi anggota DPRGR ialah mereka yang memenuhi persyaratan seperti ketentuan Undang-undang Nomor 1 Tahun 1957.

" Kekuasaan, Tugas dan kewajiban DPRDGR pada waktu itu kurang murni baik di lihat dari cita –cita kemerdekaan maupun cita-cita pelaksanaan UUD 1945. Selama periode itu forum DPRD lebih banyak mengemban tugas politisnya dengan trik-trik dan maneuver-maneuver politik yang tidak mendasar dari pada

melaksanakan kedaulatan rakyat ataupun menyalurkan aspirasi demokrasi masyarakat dan memperbaiki nasibnya.³⁷

Hal tersebut wajar, karena landasan pembuatan Pnpres Nomor 6 Tahun 1959 dan Penpres Nomor 5 Tahun 1960 lebih bersifat politik praktis sesuai gegap gempitanya Demokrasi Terpimpin dan Manipol-USDEK.

D. Legislatif Daerah Menurut Undang-undang Nomor 18 Tahun 1965

Pada dasarnya Undang- undang Nomor 18 Tahun 1965 adalah penyempurnaan atau pemantapan Penetapan Presiden Nomor 6 tahun 1959 dan Penetapan Presiden Nomor 5 Tahun 1960.

Dibandingkan dengan undang-undang yang mengatur pemerintah daerah yang terbit sebelumnya, Undang-undang Nomor 18 Tahun 1965 memuat kekuasaan, tugas dan kewajiban DPRD yang paling minim atau terbatas. Hampir semua kekuasaan, tugas dan kewajiban pemerintah daerah dilimpahkan kepada Kepala Daerah.

Dalam garis besarnya kekuasaan, tugas dan kewajiban DPRD menurut Undang-undang Nomor 18 Tahun 1965 adalah sebagai berikut :

1. membuat dan menetapkan peraturan daerah;

³⁷ B.N. Marbun, SH.Op.Cit. hal 47

2. mencalonkan kepala daerah;
3. mencalonkan wakil kepala daerah.

Sebagai tambahan, sesuai dengan pasal 55 Undang-undang Nomor 18 Tahun 1965, DPRD mempunyai hak petisi dalam membela kepentingan daerahnya kepada Pemerintah dan DPR dengan sepengetahuan Kepala Daerah. Disamping itu, menurut pasal 56 UU Nomor 18 Tahun 1965, DPRD dapat di likuidasi oleh Menteri Dalam Negeri apabila DPRD tersebut tidak berfungsi lagi.

Ada hal yang sangat baru dan secara hukum sulit dicari dasar hukumnya, yaitu dalam pasal 8 Undang-undang Nomor 18 Tahun 1965 menyebutkan " *Pimpinan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dalam menjalankan tugasnya mempertanggungjawabkan kepada Kepala Daerah* "

E. Legislatif daerah Menurut Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999

Indonesia yang memperoleh Kemerdekaan 17 Agustus 1945 lahir dalam suasana lingkungan Negara-Negara yang Modern yang menerapkan konsepsi negara hukum yang demokratis, Pendiri Negara baik yang berasal dari tokoh-tokoh Islam maupun Nasionalis telah sepakat untuk menata kehidupan Indonesia merdeka dalam suatu Negara yang berlandaskan konstitusi. Kesepakatan Nasional diawal lahirnya Negara ini kemudian dituangkan dalam Undang-undang Dasar

Negara Republik Indonesia yang kemudian di kenal dengan nama UUD 1945.

Salah satu ciri dari Negara Demokrasi adalah kedudukan Rakyat sebagai pemilik Pemerintahan (people own government). Sebagai Pemilik Pemerintahan, maka kedaulatan berada di tangan rakyat. Dalam hal ini rakyat itu aktif dalam pemerintahan dan memiliki kewenangan untuk melakukan social control terhadap jalannya pemerintahan. Melalui Dewan-lah rakyat dapat menunjukan sikap terhadap dan berpartisipasi dalam urusan Pemerintahan dan Pembangunan

Bila kita perhatikan dalam struktur pemerintahan pusat akan tampak bahwa kedudukan Dewan Perwakilan Rakyat adalah kuat, Presiden Sederajat dengan DPR, sehingga Dewan tidak dapat di bubarkan oleh Presiden.

Oleh karena itu DPR dapat senantiasa mengawasi tindakan-tindakan presiden dan jika Dewan menganggap bahwa Presiden sungguh-sungguh melanggar Haluan Negara yang telah ditetapkan oleh MPR, maka Majelis itu dapat di undang oleh DPR untuk mengadakan persidangan istimewa agar bisa minta pertanggung jawaban Presiden.

Kontruksi kedudukan Presiden " Neben " dengan DPR tersebut, juga di jelaskan di tingkat Daerah sebagaimana di rumuskan dalam Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, pasal 14 dinyatakan bahwa di Daerah di bentuk Dewan Perwakilan

Rakyat Daerah sebagai badan Legislatif Daerah dan Pemerintah Daerah sebagai Badan Eksekutif Daerah.

Dalam pasal 16 ayat (2) Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, dinyatakan bahwa " DPRD sebagai badan legislatif daerah berkedudukan sejajar dan menjadi mitra dari pemerintah daerah," dalam kedudukannya sebagai badan legislatif daerah, DPRD bukan merupakan bagian dari pemerintahan daerah. Sedangkan menurut Undang-undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Pemerintahan di Daerah, dimana Dewan Perwakilan Rakyat Daerah adalah unsur Pemerintah Daerah, tetapi DPRD tidak boleh mencampuri bidang eksekutif, tanpa mengurangi hak-haknya sesuai dengan undang-undang. Kontruksi ini dalam praktek kenegaraan sering kali di selewengkan. Dimana DPRD yang seharusnya menjalankan fungsi pengawasan terhadap Pemerintah Daerah hanyalah sebagai stemple legitimasi pemerintah daerah, padahal dalam konteks ini Kepala Daerah di harapkan bekerjasama secara serasi dengan DPRD atas dasar prinsip kemitraan agar tertib pemerintahan di daerah dapat berjalan dengan baik guna mencapai kesejahteraan rakyat Dasar perwujudannya adalah pembagian tugas yang jelas dan tidak tumpang tindih yaitu Kepala Daerah menjalankan fungsi eksekutif dan DPRD menjalankan fungsi legislatif.

Menurut Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 pasal 69 menyatakan " Kepala Daerah menetapkan Peraturan Daerah atas

persetujuan DPRD dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan penjabaran lebih lanjut dari perturan perundang-undangan yang lebih tinggi ", Dalam bentuk finalnya Peraturan Daerah tersebut hanya di tanda tangani oleh Kepala daerah dan tidak ditanda tangani oleh pimpinan DPRD karena DPRD bukan bagian dari Pemerintah Daerah.

Adapun wujud dari fungsi legislatif dapat di kelompokkan dalam tiga dimensi: (1) Refrentasi, (2) Pembentuk Keputusan,(3) Pembentukan legitimasi.

Sedangkan menurut Lemhanas (Alfian 1990 : 43 – 63) membagi fungsi legislatif dalam empat (4) dimensi yaitu :

- Dimensi refresentasi yaitu sebagai wakil rakyat yang mencerminkan berbagai aspirasi dan kepentingan rakyat;
- Dimensi legislatif (segi perundang-undangan);
- Dimensi pengontrol atau pengawas jalannya kekuasaan atau pemerintahan;
- Dimensi lain yang belum tercakup dalam ketiga dimensi itu.

Dimensi refresentasi, DPRD memiliki keanekaragaman demografis, sosiologis, ekonomis , kultur dan politik dalam masyarakat, kemudian **pembuat keputusan** merupakan fungsi DPRD dalam mengidentifikasi dan memecahkan masalah demi tercapainya kesejahteraan bersama yang disepakati, sedangkan **fungsi pembentuk legitimasi** adalah fungsi DPRD atas nama rakyat, dalam menghadapi pihak eksekutif. Secara konstitusional DPRD berfungsi

membentuk citra pemerintahan umum, mana pemimpin dan atau kebijaksanaan-kebijaksanaan yang baik dan tidak baik, atau yang dapat diterima atau di dukung oleh seluruh rakyat. Perwujudan fungsi yang terakhir ini akan berpengaruh terhadap stabilitas politik dan iklim kerja kelompok eksekutif untuk bekerja secara efektif.

Aktualisasi dari fungsi legislatif DPRD tercermin pada Hak dan Kewajiban DPRD itu sendiri yang tertuang dalam Undang-undang Nomor 5 Tahun 1974 yang telah di revisi dengan Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-undang Nomor 4 Tahun 1999 tentang Susunan dan Kedudukan MPR,DPR dan DPRD. Serta Peraturan Tata Tertib DPRD setempat.

Tugas Dan Wewenang DPRD

Seperti telah diuraikan diatas, bahwa aktualisasi tugas dan wewenang DPRD sebagaimana diatur dalam undang-undang Nomor 5 Tahun 1974 yang telah di revisi dengan Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah Juncto Undang-undang Nomor 4 Tahun 1999 tentang Susunan dan Kedudukan MPR,DPR dan DPRD,dalam pasal 18 Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 menyebutkan " DPRD mempunyai tugas dan wewenang :

- memilih Gubernur/Wakil Gubernur, Bupati/Wakil Bupati dan Walikota/Wakil Walikota;
- memilih anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat dari utusan daerah;

- mengusulkan pengangkatan dan pemberhentian Gubernur/wakil Gubernur, Bupati/Wakil Bupati atau Walikota/Wakil Walikota;
- bersama dengan Gubernur, Bupati, Walikota menetapkan Peraturan Daerah;
- bersama dengan Gubernur, Bupati atau Walikota menetapkan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah;
- melaksanakan pengawasan terhadap :
 - 1) pelaksanaan Peraturan Daerah dan Peraturan Perundang-undangan lain;
 - 2) pelaksanaan keputusan Gubernur, Bupati dan Walikota;
 - 3) pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah;
 - 4) kebijakan Pemerintah Daerah; dan
 - 5) pelaksanaan kerjasama Internasional di daerah;
- memberikan pendapat dan pertimbangan kepada Pemerintah terhadap rencana perjanjian Internasional yang menyangkut kepentingan daerah; dan
- menampung dan menindaklanjuti aspirasi daerah dan masyarakat.

Untuk melaksanakan tugas dan wewenangnya, maka Dewan Perwakilan Rakyat Daerah mempunyai hak sebagaimana di atur dalam pasal 18 ayat (3) yang menyebutkan," Untuk melaksanakan tugas dan wewenang sebagaimana yang termaksud ayat (2) DPRD mempunyai Hak

- a. meminta pertanggungjawaban Gubernur, Bupati dan Walikota;

- b. meminta keterangan kepada pemerintah daerah;
- c. mengadakan penyelidikan;
- d. mengadakan perubahan atau rancangan peraturan daerah;
- e. mengajukan pernyataan pendapat;
- f. mengajukan rancangan peraturan daerah;
- g. menentukan anggaran DPRD.

Jika melihat Hak-hak Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang tertulis dalam Pasal 19 Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, maka DPRD adalah " **DPR Mini** " plus kewenangan memilih dan menetapkan Kepala Daerah/Wakil Kepala Daerah. DPRD Kabupaten/Kota tidak perlu berkonsultasi dengan Gubernur atau Menteri Dalam Negeri untuk menetapkan Bupati/Walikota. Bahkan dalam pemilihan Bupati/Walikota, Kemandirian itu menjadi milik tiap Indoveidu anggota DPRD, karena pemungutan suara tidak berdasarkan fraksi.

Dalam melaksanakan tugasnya DPRD juga berhak meminta keterangan Pejabat Negara, pejabat pemerintah atau warga masyarakat untuk demi kepentingan Negara, bangsa Pemerintah dan Pembangunan. Pelaksanaan dari Hak-hak DPRD tersebut diatur dalam Peraturan Tata Tertib DPRD setempat dan Tata Tertib DPRD ini dapat di buat berdasarkan inisiatip dari DPRD.

Tugas membuat Tata Tertib DPRD bukanlah tugas yang ringan, apalagi banyak agenda awal DPRD yang memerlukan

perhatian khusus, seperti agenda pemilihan Ketua dan Wakil Ketua DPRD, Membentuk Komisi-komisi dan Fraksi-fraksi DPRD. Oleh karena itu sering kali untuk Rancangan Peraturan Tata Tertib DPRD pihak legislatif agak kedodoran meskipun pedoman untuk pembuatan Tata Tertib DPRD tersebut sudah diatur dalam Keputusan Menteri Dalam Negeri. Peraturan Tata Tertib DPRD diatur dengan Keputusan DPRD sesuai dengan Pedoman yang ditetapkan oleh Menteri Dalam Negeri.

Dalam menjalankan Tugas, Fungsi dan Kewajibannya DPRD dibantu oleh Sekretariat DPRD sebagai unsur Staf. Susunan organisasi dan formasi Sekretariat DPRD diatur dengan Peraturan Daerah dan Peraturan Tata Tertib DPRD setempat dengan memperhatikan pedoman yang ditetapkan oleh Menteri Dalam Negeri.

F. KEDUDUKAN DAN FUNGSI DPRD BERDASARKAN UNDANG-UNDANG NOMOR 32 TAHUN 2004 Jo UNDANG-UNDANG NOMOR 22 TAHUN 2003

Menghadapi permasalahan otonomi daerah yang multi segi ini, maka sejak tahun 2002 telah beredar kampanye untuk merevisi Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999, dan akhirnya pada bulan September 2004, barulah Proses pembahasan revisi Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 tuntas dibahas, sehingga lahirlah Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pernerintahan Daerah.

Dalam Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004, dirumuskan bahwa Pemerintahan Kabupaten/Kota terdiri atas Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota dan DPRD Kabupaten/Kota. DPRD merupakan lembaga perwakilan Rakyat daerah dan berkedudukan sebagai unsur penyelenggaraan pemerintahan daerah. Berbeda dengan Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999, dimana DPRD berkedudukan sejajar dan menjadi mitra pemerintah daerah.

DPRD Propinsi/kabupaten/kota mempunyai fungsi yang sama yaitu :

1. Legislasi;
2. Anggaran, dan:
3. Pengawasan

Yang dimaksud dengan fungsi legislasi daerah menurut Pasal 77 huruf (a) Undang-undang Nomor 22 Tahun 2003 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD, DPRD adalah fungsi DPRD untuk membentuk Peraturan Daerah kabupaten/kota bersama Bupati/walikota. Fungsi Anggaran adalah fungsi DPRD untuk menyusun dan menetapkan APBD bersama-sama dengan pemerintah daerah. Dan Fungsi Pengawasan adalah fungsi DPRD untuk melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan Undang-undang, Peraturan Daerah dan Keputusan Bupati/walikota serta kebijakan yang ditetapkan oleh Pemerintah Daerah .

Adapun tugas dan wewenang DPRD sesuai dengan isi pasal 42 Undang-undang nomor 32 tahun 2004 adalah :

1. membentuk peraturan daerah (perda) yang dibahas dengan Gubernur/ Bupati/Walikota;
2. membahas dan menyetujui rancangan perda tentang APBD bersama dengan kepala daerah;
3. melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan peraturan daerah dan peraturan perundang-undangan lainnya, peraturan kepala daerah, APBD, kebijakan pemerintah daerah dalam melaksanakan program pembangunan daerah, dan kerjasama internasional di daerah;
4. mengusulkan pengangkatan dan pemberhentian kepala daerah kepada Presiden melalui Menteri Dalam Negeri bagi DPRD Propinsi dan kepada Menteri Dalam Negeri melalui Gubernur bagi DPRD Kabupaten/kota;
5. memilih wakil kepala daerah dalam hal terjadi kekosongan jabatan wakil kepala daerah;
6. memberikan pendapat dan pertimbangan kepada pemerintah daerah propinsi/kabupaten/kota terhadap rencana perjanjian internasional di daerah;
7. meminta laporan keterangan pertanggungjawaban kepala daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah;
8. membantu panitia pengawas pemilihan kepala daerah;

9. melakukan pengawasan dan meminta laporan KPUD dalam penyelenggaraan pemilihan kepala daerah;
10. memberikan persetujuan terhadap rencana kerjasama antar daerah dan dengan pihak ketiga yang membebani masyarakat dan daerah.

Berbeda dengan undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 dan Undang-undang Nomor 4 Tahun 1999 tentang Susduk MPR,DPR,DPRD, dimana DPRD mempunyai hak meminta pertanggungjawaban Gubernur, Bupati dan walikota. Dalam Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 Jo Undang-undang Nomor 22 Tahun 2003 tentang Susduk MPR, DPR,DPD,DPRD telah dinetralisir, sehingga hak DPRD tidak menggigit lagi.

Adapun hak dan Kewajiban DPRD berdasarkan Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 Jo. Undang Nomor 22 Tahun 2003 adalah sebagai berikut :

- Hak Interpelasi;
- Hak Angket, dan;
- Hak Menyatakan Pendapat.

Sementara hak- hak anggota DPRD menurut Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 jo Undang-undang Nomor 22 Tahun 2003 cukup luas dan menarik. Sesuai dengan pasal 44 UU Nomor 32 Tahun 2004, disebutkan Hak Anggota DPRD adalah :

- mengajukan rancangan peraturan daerah;

- mengajukan pertanyaan;
- menyampaikan usul dan pendapat;
- memilih dan dipilih;
- membela diri;
- imunitas;
- protokoler, dan;
- keuangan dan administrasi.

Mekanisme pelaksanaan Tugas, Fungsi, hak dan Kewajiban DPRD dan Anggota DPRD lebih terperinci diatur dalam Peraturan Tata Tertib DPRD yang disesuaikan dengan kedaerahan masing-masing.

2.3. PEMBENTUKAN PERATURAN DAERAH

Penyelenggaraan pemerintahan daerah dalam melaksanakan tugas, wewenang, kewajiban, dan tanggungjawabnya serta atas kuasa peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dapat menetapkan kebijakan daerah yang dirumuskan antara lain dalam peraturan daerah, peraturan kepala daerah dan ketentuan daerah lainnya. Kebijakan daerah yang dimaksud tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dan kepentingan umum serta peraturan daerah lainnya.

Peraturan daerah dibuat oleh DPRD bersama-sama Pemerintah Daerah, artinya prakarsa dapat berasal dari DPRD maupun dari Pemerintah Daerah.

Payung Hukum kewenangan daerah membuat peraturan Daerah dirumuskan dalam Pasal 18 ayat (6) Undang-Undang Dasar Tahun 1945 setelah diamandemen, "*Pemerintah daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lainnya untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan.*"

Dalam pengalaman praktek, ternyata kebijakan pemerintahan daerah tersebut, banyak kebablasan sehingga banyak Peraturan-peraturan Daerah yang dibuat oleh Pemerintah Daerah beserta DPRD berdasarkan hasil kajian Komite Pemantauan Pelaksanaan otonomi Daerah (KPPOD) perlu direvisi bahkan dibatalkan, karena tidak sesuai dengan peraturan perundang-undangan lainnya atau juga karena menciptakan iklim yang tidak kondusif bagi kegiatan ekonomi.

Untuk itu, Pemerintah telah menerbitkan dan memberlakukan Undang-undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, termasuk didalamnya Pembentukan Peraturan Daerah.

Undang-undang ini menggantikan ketentuan yang berkaitan dengan pembentukan peraturan perundang-undangan termasuk teknik penyusunannya yang ada selama ini. Adapun ketentuan-ketentuan sebulmny diantaranya adalah sebagai berikut :³⁸

³⁸ Makalah DR. Wahiduddin Adams, "Memahami Pembentukan Peraturan Daerah Berdasarkan Undang-undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan,"

1. Akgemene Bepalingen van Wetgeving voor Indonesia, yang disingkat AB (Stb.1847 : 23) yang mengatur ketentuan-ketentuan umum peraturan perundang-undangan. Sepanjang mengenai Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, ketentuan AB tersebut tidak lagi berlaku secara utuh karena telah diatur dalam peraturan perundang-undangan nasional;
2. Undang-undang Nomor 1 Tahun 1950 tentang Peraturan tentang Jenis dan Bentuk Peraturan yang dikeluarkan oleh Pemerintah Pusat;
3. Undang-undang nomor 2 Tahun 1950 tentang Menetapkan Undang-undang Darurat tentang Penerbitan Lembaran Negara Republik Indonesia Serikat dan tentang Mengeluarkan, Mengumumkan dan Mulai berlakunya Undang-undang Federal dan Peraturan Pemerintah sebagai undang-undang federal;

Kemudian ketentuan yang menjadi pedoman Penyusunan Peraturan Daerah juga dengan adanya Undang-undang Nomor 10 Tahun 2004 dinyatakan tidak berlaku, ketentuan mana adalah :

1. Keputusan Presiden Nomor 44 Tahun 1999 tentang teknik Penyusunan Peraturan Perundang-undangan dan Bentuk Rancangan Undang-undangan, Rancangan Peraturan Pemerintah dan Rancangan Keputusan Presiden;

2. Keputusan Menteri Dalam Negeri dan Otonomi Daerah Nomor 21 Tahun 2001 tentang Teknik Penyusunan dan Materi Muatan Produk-produk Hukum Daerah;
3. Keputusan Menteri Dalam Negeri dan Otonomi Daerah Nomor 22 Tahun 2001 tentang Bentuk Produk-produk Hukum Daerah;
4. Keputusan Menteri Dalam Negeri dan Otonomi Daerah Nomor 23 Tahun 2001 tentang Prosedur Penyusunan Produk Hukum Daerah;
5. Keputusan Menteri Dalam Negeri dan Otonomi Daerah Nomor 24 Tahun 2001 tentang Lembaran Daerah dan Berita Daerah.

Dengan adanya undang-undang ini telah ada landasan yuridis dalam membentuk peraturan perundangan-undangan baik dari tingkat pusat maupun daerah, sekaligus telah ada aturan secara lengkap dan terpadu baik mengenai system, asa, jenis dan materi muatan peraturan perundang-undangan.

Pembentukan Peraturan Daerah adalah proses pembuatan peraturan daerah yang pada dasarnya dimulai dari perencanaan, persiapan, teknik penyusunan, perumusan, pembahasan, pengesahan, pengundangan dan penyebarluasan.

Sebagai suatu manajemen proses pembentukan peraturan daerah, dilakukan dengan Perencanaan, Persiapan Pembentukan Perda, Pembahasan Raperda di DPRD, Penetapan, Pengeundangan dan Penyebarluasan.

Untuk itu, penulis akan memaparkan satu per satu dari langkah-langkah proses pembentukan perda tersebut berdasarkan ketentuan yang berlaku .

a. Perencanaan.

Perencanaan penyusunan Peraturan Daerah dilakukan dalam suatu Program Legislasi Daerah. Hal mana sesuai dengan ketentuan pasal 15 ayat (2) Undang-undang Nomor 10 Tahun 2004 . " Program legislasi daerah merupakan landasan yuridis bagi dibentuknya mekanisme koordinasi baik antara instansi di lingkungan Pemerintah Daerah dalam penyusunan Peraturan Daerah maupun antara Pemerintah Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.³⁹

Program Legislasi Daerah adalah merupakan instrument perencanaan program pembentukan Peraturan Daerah yang disusun secara berencana, terpadu dan sistematis.

Perencanaan Pembentukan Peraturan Daerah ini, sangat erat kaitannya dengan Visi, Misi dan Rencana Strategi Daerah (Renstrada), Perencanaan Pembentukan Peraturan Daerah, disusun pada awal tahun dan dituangkan dalam Rencana Tahunan Kegiatan DPRD.

³⁹ Undang-undang Nomor 10 Tahun 2004, Fokusmedia- Bandung,2004, hal. 8

b. Persiapan Pembentukan Perda.

Menurut Pasal 26 Undang-undang Nomor 10 Tahun 2004, Rancangan Peraturan daerah dapat berasal dari Dewan Perwakilan Rakyat Daerah atau gubernur, atau Bupati/walikota, masing-masing sebagai kepala pemerintah daerah provinsi, kabupaten, atau kota.

Rancangan Peraturan Daerah yang telah di siapkan oleh DPRD disampaikan oleh Pimpinan DPRD kepada Gubernur atau Bupati/walikota . Sedangkan Rancangan Peraturan Daerah yang telah disiapkan oleh Gubernur atau Bupati/walikota disampaikan dengan surat pengantar gubernur atau bupati/walikota kepada DPRD oleh gubernur atau bupati/walikota.

Tata cara mempersiapkan rancangan Peraturan Daerah yang berasal dari inisiatif DPRD diatur dalam Peraturan tata Tertib DPRD dan Tata Cara mempersiapkan Rancangan Peraturan Daerah yang berasal dari Gubernur atau Bupati/walikota diatur dengan Peraturan Presiden.

Dalam penyusunan Peraturan Daerah harus diperhatikan hal-hal sebagai berikut :

1. Asas Peraturan Daerah.

Sesuai dengan ketentuan pasal 5 Undang-undang Nomor 10 Tahun 2004, bahwa dalam membentuk Peraturan perundang-

undangan harus berdasarkan pada asas pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang baik yang meliputi ;

- ***Kejelasan tujuan***, adalah bahwa setiap pembentukan peraturan perundang-undangan harus mempunyai tujuan yang jelas hendak dicapai;
- ***Kelembagaan atau organ pembentu yang tepat***, adalah bahwa setiap jenis peraturan perundang-undangan harus dibuat oleh lembaga/ pejabat pembentu peraturan perundang-undangan yang berwenang. Peraturan perundang-undangan tersebut dapat dibatalkan atau batal demi hukum, bila dibuat oleh lembaga/ pejabat yang tidak berwenang.
- ***Kesesuaian anatar jenis dan materi mauatan***; adalah bahwa dalam pembentukan peraturan perundang-undangan harus benar-benar memperhatikan materi muatan yang tepat dengan jenis peraturan perundang-undangannya.
- ***Dapat dilaksanakan***; adalah bahwa setiap pembentukan perundang-undangan harus memperhitungkan efektifitas peraturan perundang-undangan tersebut di dalam masyarakat, baik secara filosofis, yuridis maupun sosiologis.
- ***Kedayagunaan dan kehasilgunaan***; adalah bahwa setiap peraturan perundang-undangan dibuat karena memang benar-benar dibutuhkan dan bermanfaat dalam mengatur kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara.

- **Kejelasan Rumusan;** adalah bahwa setiap peraturan perundang-undangan harus memenuhi persyaratan teknis penyusunan peraturan perundang-undangan, sistematika dan pilihan kata atau terminology, serta bahasa hukumnya jelas dan mudah dimengerti, sehingga tidak menimbulkan berbagai macam interpretasi dalam pelaksanaannya.
- **Keterbukaan:** adalah dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan mulai dari perencanaan, persiapan, penyusunan, dan pembahasan bersifat transparan dan terbuka. Dengan demikian seluruh lapisan masyarakat mempunyai kesempatan yang seluas-luasnya untuk memberikan masukan dalam proses pembuatan peraturan perundang-undangan.

2. Materi Muatan Peraturan Daerah mengandung asas :

Sebagaimana diatur dalam dalam 6 Undang-undang Nomor 10 Tahun 2004, Materi Muatan PeraturanPerundang-undangan mengandung asas:

- Pengayoman;
- Kemanusiaan;
- Kebangsaan;
- Kekeluargaan;
- Kenusantaraan;
- Bhineka tunggal ika;
- Keadilan;

- Kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan;
- Ketertiban dan kepastian hukum; dan atau
- Keseimbangan, keserasian, dan keselarasan

3. Materi Muatan

Materi muatan Peraturan Daerah adalah seluruh materi muatan dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan, dan menampung kondisi khusus daerah serta penjabaran lebih lanjut peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

Dalam pasal 139 ayat (1) Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 dirumuskan, " Masyarakat berhak memberikan masukan secara lisan atau tertulis dalam rangka penyiapan atau pembahasan rancangan Perda",⁴⁰ tentunya agar masyarakat mengetahui secara dini bahwa di DPRD atau di Pemerintahan Daerah sedang di susun suatu Rancangan Peraturan Daerah, maka tentunya perlu penyebarluasan Rancangan Peraturan Daerah, baik yang telah dipersiapkan oleh DPRD maupun yang telah dipersiapkan Gubernur atau Bupati/Walikota, harus disebarluaskan kepada masyarakat.

⁴⁰ Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, Media Grafika Utama, cetakan ke-1, Yogyakarta 2004, hal 103

Berdasarkan pasal 30 Undang-undang Nomor 10 Tahun 2004, dirumuskan :⁴¹

- (1) Penyebarluasan rancangan peraturan daerah yang berasal dari Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dilaksanakan oleh Sekretariat DPRD;
- (2) Penyebarluasan rancangan peraturan daerah yang berasal dari Gubernur atau Bupati/Walikota dilaksanakan oleh Sekretariat Daerah.

Penyebarluasan tersebut melalui Televisi Republik Indoneisa, Radio Republik Indonesia, Internet, Media cetak seperti suart kabar, Majalah dan edaran di daerah yang bersangkutan, sehingga khalayak ramai mengetahui adanya rancangan peraturan daerah yang sedang dibahas di DPRD yang bersangkutan.

Peraturan Daerah dapat memuat tentang ketentuan pembebanan biaya paksa penekagan hokum, seluruhnya atau sebagaian kepada pelanggar adan dapat memuat ancamn Pidana paling lama 6 (enam) bulan serta denda paling banyak Rp.50.000.000,- (lima puluh juta rupiah).

a. Pembahasan Raperda di DPRD.

Pembahasan Rancangan Peraturan Daerah di DPRD dilakukan oleh DPRD bersama Gubernur atau Bupati/walikota. Dalam pembahasan ini, Gubernur atau Bupati/walikota dapat

⁴¹ Undang-undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Oeraturan Perundang-undangan, Fokusmedia, Bandung 2004, hal 13

diwakilkan, kecuali dalam pengajuan dan pengambilan keputusan. Pembahasan bersama tersebut dilakukan melalui tingkatan-tingkatn pembicaraan yang dilakukan dalam rapat komisi/panitia/alat kelengkapan DPRD yang khusus menangani bidang legislasi dan rapat paripurna.

- Pembicaraan tingkat pertama meliputi penjelasan Kepala Daerah dalam Rapat Paripurna DPRD terhadap Rancangan Peraturan Daerah yang berasal dari Kepala Daerah. Dan penjelasan dalam rapat paripurna oleh Pimpinan Komisi/ Gabungan Komisi atau Pimpinan Panitia Khusus terhadap Rancangan Peraturan Daerah atas usul/prakarsa DPRD;
- Pembicaraan tingkat kedua berupa penyampaian pemapndangan umum dalam rapat paripurna DPRD yang disampaikan oleh anggota Fraksi mewakili fraksinya;
- Pembicaraan tingkat tiga , yaitu pembahasan secara mendetail terhadap pasal demi pasal Rancangan Peraturan Daerah. Pembahasan tahap ini dilakukan oleh Panitia khusus bersama-sama Tim Asistensi Eksekutif;
- Pembicaraan Tahap keempat adalah penyampaian Hasil kerja Panitia Khusus dan Penyampaian Kata Akhir Fraksi atau Sikap Fraksi terhadap Rancangan Peraturan daerah yang telah dibahas panitia khusus bersama Tim Asistensi Eksekutif, kemudian dilanjutkan pengambilan Keputusan DPRD.

b. Penetapan.

Sesuai dengan ketentuan pasal 42 Undang-undang Nomor 10 Tahun 2004, Rancangan peraturan daerah yang telah disetujui bersama oleh DPRD dan Kepala Daerah disampaikan oleh Pimpinan DPRD kepada Kepala Daerah untuk ditetapkan menjadi Peraturan Daerah. Penyampaian Rancangan Peraturan Daerah tersebut dilakukan paling lambat 7 (tujuh) hari terhitung sejak tanggal persetujuan bersama.

Rancangan Peraturan Daerah yang telah disetujui bersama tersebut, ditetapkan oleh kepala Daerah paling lambat 30 (tiga puluh) hari terhitung sejak tanggal persetujuan bersama, hal tersebut agar segera mendapat kepastian hukum.

Berdasarkan pasal 43 ayat (2) Undang-undang Nomor 10 Tahun 2004 dan pasal 144 ayat (4) Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004, " Dalam hal rancangan Perda tidak ditetapkan/ tidak ditandatangani oleh Kepala Daerah dalam waktu 30 (tiga puluh) hari sejak rancangan Perda tersebut di setujui bersama, maka rancangan Perda tersebut sah menjadi Peraturan Daerah dan wajib diundangkan.

c. Pengundangan dan Penyebarluasan.

Peraturan Daerah yang telah ditetapkan oleh Kepala Daerah, agar memiliki kekuatan hukum dan mengikat masyarakat harus diundangkan dalam Lembaran Daerah yang pelaksanaannya dilakukan

oleh Sekretaris Daerah. Dengan diundangkannya Peraturan Daerah dalam lembaran resmi yaitu Lembaran Daerah, maka setiap orang dianggap telah mengetahui.

Akan tetapi, penyebarluasan Peraturan daerah masih tetap harus dilakukan, sesuai dengan ketentuan pasal 52 Undang-undang nomor 10 Tahun 2004 dan pasal 147 ayat (3) Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004, menyatakan " Pemerintah Daerah wajib menyebarluaskan Peraturan Daerah yang telah diundangkan dalam Lembaran Daerah dan Peraturan Kepala Daerah yang telah diundangkan dalam Berita Daerah."

Penyebarluasan tersebut dimaksudkan agar khalayak ramai mengetahui isi serta maksud yang terkandung dalam peraturan daerah.

BAB III

HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

3.1. TINJAUAN SINGKAT DPRD KABUPATEN INDRAMAYU

3.1.1. SOSIO- DEMOGRAFIS KABUPATEN INDRAMAYU.

a. Keadaan Geografi

Kabupaten Indramayu terletak di bagian Timur Laut Jawa Barat, dengan koordinat 107, 52' dan 108, 36' Bujur Timur serta 6 , 15' dan 6 ,40' Lintang Selatan. Kabupaten Indramayu termasuk dalam wilayah Pantura (Pantai Utara) Jawa. Pada arah Timur berbatasan dengan Kabupaten Cirebon, pada arah Selatan berbatasan dengan Kabupaten Majalengka dan Sumedang, sementara pada bagian Barat berbatasan dengan Kabupaten Subang.

Kabupaten Indramayu memiliki topografi yang relatif datar dengan kemiringan tanah rata-rata 0-5 % menurun ke utara. Ketinggian wilayah berkisar antara 0-200 m di atas permukaan laut.

Wilayah Kabupaten Indramayu dengan luas sekitar 204.011 Ha (2.040,11 Kilometer persegi) dengan tata guna tanah yang menunjukkan seluas 118.869 Ha (58,27 %) merupakan lahan pertanian, 31.862 Ha (15,60 %) merupakan wilayah kebun rakyat sedangkan untuk industri dan perkampungan seluas 19.472 Ha (9,54 %) keadaan ini menyebabkan mata pencaharian masyarakat Kabupaten Indramayu secara umum dari Pertanian, sehingga

Kabupaten Indramayu mendapat predikat sebagai salah satu lumbung beras Jawa Barat.

b. Kependudukan

Berdasarkan data biro Pusat Statistik, hasil registrasi tahun 1999 bahwa jumlah penduduk Kabupaten Indramayu sekitar 1.558.084 Jiwa yang terdiri dari penduduk laki-laki sebanyak 773.951 Jiwa dan Perempuan sebanyak 784.133 Jiwa.

Jumlah penduduk Kabupaten Indramayu yang cukup besar apabila di bina dengan sebaik-baiknya dan berkualitas merupakan potensi yang sangat besar bagi pembangunan Daerah Kabupaten Indramayu.

Penyebaran penduduk untuk tiap kecamatan tidak merata, hal ini disebabkan oleh adanya kegiatan perekonomian dan pembangunan yang terpusat di kecamatan-kecamatan tertentu , sehingga menyebabkan terjadinya perpindahan penduduk dari daerah yang pembangunannya tertinggal ke daerah perkotaan yang lebih berkembang.

c. Pembagian Wilayah

Berdasarkan kebijakan Spatial/ tata ruang dan Peraturan Daerah Kabupaten Indramayu Nomor 17 Tahun 1993 tentang Pola Dasar Pembangunan Kabupaten Indramayu, bahwa Pembangunan Kabupaten Indramayu di bagi dalam beberapa simpul yaitu :

- **Simpul Indramayu**

Mencakup wilayah Kecamatan Indramayu, Balongan dan Lohbener, dengan fungsi utama sebagai pusat pertumbuhan ekonomi, pusat kota dengan orientasi pergerakan ke arah selatan, timur dan barat.

- **Simpul Karangampel**

Mencakup wilayah Kecamatan Karangampel, Kedokan Bunder, Juntinyuat dan Krangkeng dengan fungsi utama sebagai pusat pertumbuhan ekonomi Indramayu bagian timur dengan orientasi pergerakan ke arah Balongan dan Cirebon.

- **Simpul Jatibarang**

Mencakup wilayah Kecamatan Jatibarang, Sliyeg, Kertasmaya, Sukagumiwang, Bangodua dan Widasari dengan fungsi utama sebagai pusat pertumbuhan ekonomi Indramayu bagian tenggara dengan orientasi pergerakan ke arah Cirebon melalui Kecamatan Kertasmeaya dan ke arah Jakarta melalui Kecamatan Widasari.

- **Simpul Losarang dan Kandanghaur**

Mencakup wilayah Kecamatan Losarang, Lelea, Cikedung, Terisi, Kandanghaur, Gabuswetan, Kroya dan Bongas dengan fungsi utama sebagai pusat pertumbuhan ekonomi

Indramayu bagian barat dengan orientasi pergerakan ke arah barat dan selatan.

- **Simpul Haurgeulis**

Mencakup wilayah Kecamatan Haurgeulis, Sukra dan Anjatan dengan fungsi utama sebagai pusat pertumbuhan ekonomi Indramayu bagian barat dengan orientasi pergerakan ke arah selatan dan utara.

Secara geografi wilayah Kabupaten Indramayu terbagi dalam 28 Kecamatan, 302 Desa dan 8 kelurahan , 1508 Rukun Warga dan 5911 Rukun Tetangga.

Dari uraian tersebut diatas, dapat tergambar bahwa Kabupaten Indramayu mengandung potensi , tantangan, hambatan dan peluang yang harus segera diberdayakan berkaitan dengan berlakunya Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

3.1.2. SUSUNAN KELEMBAGAAN DPRD KABUPATEN INDRAMAYU.

Seperti apa yang telah diuraikan terdahulu bahwa di Daerah dibentuk Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) sebagai Badan Legislatif Daerah, begitu juga di Kabupaten Indramayu dibentuk Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Indramayu. Keanggotaan DPRD dan jumlah anggota di tetapkan sesuai dengan Peraturan Perundang-undangan yang berlaku. Dan hal ini diatur dalam undang-undang Nomor 22 Tahun 2003 tentang Susunan dan

Kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat dan Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Dalam pasal 68 Undang-undang Nomor 22 Tahun 2003 tersebut disebutkan bahwa :

" DPRD Kabupaten/Kota terdiri atas anggota partai politik peserta pemilihan umum yang dipilih berdasarkan hasil Pemilihan Umum."⁴²

Selanjutnya dalam pasal 69 ayat (1) disebutkan " Anggota DPRD Kabupaten/kota berjumlah sekurang-kurangnya dua puluh orang dan sebanyak-banyaknya empat puluh lima orang."⁴³

Dalam penjelasannya ditentukan bahwa jumlah anggota DPRD Kabupaten/Kota ditetapkan berdasarkan jumlah penduduk yaitu :

Tabel 1

Jumlah Anggota DPRD Kabupaten Indramayu
Berdasarkan Jumlah Penduduk

JUMLAH PENDUDUK	JUMLAH ANGGOTA DEWAN
- sampai dengan 100.000 jiwa	20 Orang
- 100.001 – 200.000 jiwa	25 Orang
- 200.001 – 300.000 jiwa	30 Orang
- 300.001 – 400.000 jiwa	35 Orang
- 400.001 – 500.000 jiwa	40 Orang
- lebih dari 500.000 jiwa	45 orang

Proses pemilihan anggota DPRD di Kabupaten Indramayu tidak terlepas dari ketentuan-ketentuan secara Nasional yaitu mengacu pada Undang-undang Nomor 12 Tahun 2003 tentang Pemilihan

⁴² Drs. Rudy Soehardjo, MBA, MA "Mengenal Pelaksanaan Tugas DPRD Kabupaten/Kota", Aneka Ilmu, Semarang-2004, hal 191

⁴³ ibid

Umum dan Undang-undang Nomor 22 Tahun 2003 Tentang Susunan dan Kedudukan Anggota MPR,DPR, DPD dan DPRD.

A. Keanggotaan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Indramayu.

Dalam kaitannya dengan jumlah Wakil-wakil rakyat yang duduk di DPRD Kabupaten Indramayu untuk periode 2005- 2010 disesuaikan dengan jumlah penduduk Kabupaten Indramayu yaitu kurang lebih 1.558.084 Jiwa di kaitkan dengan ketentuan pasal 25 ayat (3) Undang-undang Nomor 22 Tahun 2003 berikut penjelasannya, untuk keanggotaan DPRD Kabupaten Indramayu adalah sebanyak 45 orang .

Berdasarkan Keputusan Keputusan Gubernur Propinsi Jawa Barat Nomor 171/SK.893-OTDA/1999, tanggal 7 Agustus 1999 tentang Peresmian Pemberhentian Anggota DPRD Kabupaten Indramayu Hasil Pemilu Tahun 1999 dan Peresmian Anggota DPRD Kabupaten Indramayu Hasil Pemilu Tahun 2004 adalah sebagai berikut :

Tabel 2

Komposisi Keanggotaan DPRD Kabupaten Indramayu
Periode 2004-2009

No	Parpol/Kekuatan Sosial Politik	Jumlah Anggota	%
1.	Partai Golongan Karya	20	44,4
2.	PDI Perjuangan	11	24,4
3.	Partai Kebangkitan Bangsa	8	18,0
4.	Partai Persatuan Pembangunan	3	7,0
5.	Partai Bulan Bintang	2	4,4
6.	Partai Amanat Nasional	1	2,2
Jumlah		45	100,00

Sumber : Sekretariat DPRD Kabupaten Indramayu, 2004

Apabila diperhatikan dari tabel tersebut dapat dilihat bahwa Keanggotaan DPRD Kabupaten Indramayu periode 2004- 2009 di dominasi oleh Partai Golongan Karya (Partai Golkar) yang menduduki wakilnya sebanyak 20 orang (44,4 %), Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan menduduki wakilnya 11 orang (24,4 %), Partai Kebangkitan Bangsa sebanyak 8 (delapan) orang (18,0 %), Partai Persatuan Pembangunan sebanyak 3 (tiga) Orang (7,0 %) Partai Bulan Bintang sebanyak 2 (dua) orang (4,4 %) dan Partai Amanat Nasional menduduki wakilnya sebanyak 1 (satu) orang (2,2 %). Dilihat dari latar belakang pekerjaan dari masing-masing anggota DPRD Kabupaten Indramayu untuk periode 2004-2009 seluruhnya mempunyai pekerjaan wiraswasta yaitu sebanyak 43 orang (%) dan dua orang berasal dari Dunia Profesi yaitu sebagai Pengacara.

Sedangkan Anggota DPRD sebelumnya yaitu periode 1999 – 2004 mempunyai pekerjaan wiraswasta yaitu sebanyak 29 orang (64,44 %) sedangkan sebagai TNI/POLRI sebanyak lima orang (11,11 %) dan berasal sebagai Pegawai Negeri Sipil (PNS) sebanyak 4 (empat) orang (8,89 %).

B. Alat Kelengkapan DPRD Kabupaten Indramayu.

Untuk kelancaran pelaksanaan tugas dan fungsi DPRD dibentuk alat kelengkapan DPRD yang ditetapkan dengan Keputusan DPRD, alat kelengkapan dimaksud berdasarkan pasal 98 ayat (4) Undang-undang Nomor 22 Tahun 2003 terdiri atas :

- Pimpinan;
- Panitia Musyawarah;
- Komisi-komisi;
- Badan Kehormatan;
- Panitia Anggaran dan
- Alat kelengkapan lain yang diperlukan.

Kemudian diaplikasikan dalam Keputusan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Kabupaten Indramayu Nomor 23 Tahun 2004 ,tanggal 1 Desember 2004 tentang Peraturan Tata Tertib DPRD Kabupaten Indramayu, terdiri dari :

- Pimpinan DPRD;
- Panitia Musyawarah;
- Komisi-komisi;

- Badan Kehormatan
- Panitia Anggaran;
- Panitia khusus.

Pimpinan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

Pimpinan DPRD sebagai alat kelengkapan DPRD merupakan kesatuan yang bersifat kolektif yang terdiri dari seorang Ketua dan sebanyak-banyaknya 3 (tiga) orang wakil Ketua yang mencerminkan fraksi-fraksi berdasarkan urutan besarnya jumlah anggota fraksi. Pimpinan DPRD di pilih dari dan oleh Anggota DPRD dalam suatu rapat paripurna DPRD dan dilantik oleh Bupati atas nama Gubernur, dalam hal ini di lantik oleh Bupati Indramayu atas nama Gubernur Jawa Barat, dengan masa jabatan sama dengan masa keanggotaan DPRD.

Berdasarkan hasil Keputusan Rapat Paripurna DPRD Kabupaten Indramayu tanggal 11 Nopember 2004 yang disahkan dengan surat Keputusan Gubernur Jawa Barat Nomor 170/KEP-1140-DEKON, tanggal 26 Nopember 2004 sebagai berikut :

- H.Moh.Hasyim Junaedi,S.Ag,MBA.....sebagai Ketua DPRD (PDI-P)
- Bambang Cipto Rasio Guno..... sebagai Wakil Ketua (PDI-Perjuangan)
- H.Moh.Mas'ud sebagai wakil Ketua (PKB)

Pimpina DPRD mempunyai tugas dan kewajiban :

- a. Memimpin sidang dan menyimpulkan hasil sidang untuk mengambil keputusan;
- b. Menyusun Rencana Kerja dan mengadakan pembagian kerja antara Ketua DPRD dan Wakil Ketua DPRD;
- c. Menjadi Juru bicara DPRD;
- d. Melaksanakan dan memasyarakatkan Keputusan DPRD;
- e. Mengadakan konsultasi dengan Bupati dan Instansi Pemerintah lainnya sesuai Keputusan DPRD;
- f. Mewakili DPRD dan/atau alat kelengkapan DPRD di Pengadilan;
- g. Melaksanakan Keputusan DPRD berkenaan dengan penetapan sanksi atau rehabilitasi anggota sesuai dengan ketentuan Peraturan Perundang-undangan;
- h. Mempertanggungjawabkan pelaksanaan tugasnya dalam rapat Paripurna DPRD.

Panitia Musyawarah.

Panitia Musyawarah (Panmus) yang bersifat tetap dan dibentuk oleh DPRD pada permulaan masa keanggotaan DPRD, Panitia Musyawarah ini terdiri dari Pimpinan DPRD, Para Ketua Komisi, Para Ketua Fraksi dan anggota Fraksi yang ditunjuk.

Sekretaris DPRD Kabupaten Indramayu karena Jabatannya merangkap Sekretaris Panitia Musyawarah tetapi bukan sebagai anggota. Susunan Keanggotaan Panitia Musyawarah ditetapkan oleh Rapat Paripurna dengan Keputusan DPRD Kabupaten Indramayu Nomor 171/25/Kep/DPRD/2004.tanggal 1 Desember 2004 tentang Penetapan Keanggotaan Panitia Musyawarah DPRD Kabupaten Indramayu untuk

masa bhakti keanggotaan DPRD Kabupaten Indramayu periode 2004-2009, Panmus ditetapkan sebagai berikut :

Tabel 3

Keanggotaan Panitia Musyawarah DPRD Kabupaten Indramayu

No	N a m a	Jabatan	Fraksi	Komisi
1.	H.M.Hasyim Junaedi,S.Ag.MBA	Ketua(Anggota)	P.Golkar	-
2.	Bambang Cipto Rasio Guno	Waket	PDI-P	-
3.	Drs.Hj.Srie Indrawati	(Anggota)	-	-
4.	Drs.H.Soekarno,MM,MBA	Skretaris	P.Golkar	-
5.	H.Uryanto Hadi,SH,SE	Anggota	P.Golkar	-
6.	Drs.H.Abdul Rozaq Muslim	Anggota	P.Golkar	B
7.	Abdul Rahman,SE	Anggota	P.Golkar	D
8.	Mahpudin,SH	Anggota	P.Golkar	A
9.	Taupik Hidayat	Anggota	P.Golkar	D
10.	Atoillah Dalil,P.Grad	Anggota	P.Golkar	C
11.	Hj.Clodida Dwiyantiningrum	Anggota	P.Golkar	E
12.	Ipik Fikriyahli	Anggota	P.Golkar	D
13.	Ono Surono	Anggota	PDI-P	D
14.	Kuswanto	Anggota	PDI-P	C
15.	Akyadi,AF	Anggota	PDI-P	B
16.	Syamsul Bachri,SH,MBA	Anggota	PDI-P	-
17.	Hj.Eva Latifah,SH,CN	Anggota	PDI-P	D
18.	Drs.H.Ilik Sudana	Anggota	PKB	D
19.	Drs.Saprudin	Anggota	PKB	C
20.	Lukman Hakim.SH	Anggota	PKB	D
21.	H.Mansyur	Anggota	PKB	D

Sumber : Sekretariat DPRD Kabupaten Indramayu, Tahun 2004.

Panitia Musyawarah mempunyai Tugas :

- a. Memberikan Pertimbangan atau sarana kepada Pimpinan DPRD tentang Penetapan Program Kerja DPRD dan pelaksanaannya, baik atas permintaan Pimpinan DPRD maupun tidak;
- b. Menetapkan kegiatan dan jadwal Acara Rapat DPRD;
- c. Memutuskan Pilihan mengenai isi risalah apabila timbul perbedaan pendapat;

- d. Memberikan saran dan pendapat untuk kelancaran segala kegiatan;
- e. Merekomendasikan Pembentukan Panitia Khusus.

Adapun kewajiban setiap anggota Panitia Musyawarah adalah sebagai berikut :

- a. Mengadakan Konsultasi dengan fraksi-fraksi sebelum mengikuti rapat Panitia Musyawarah;
- b. Menyampaikan Pokok-pokok hasil rapat Panitia Musyawarah kepada Fraksi.

Komisi-komisi.

Komisi merupakan alat kelengkapan DPRD yang bersifat tetap dan pada permulaan masa keanggotaan DPRD. Setiap anggota DPRD kecuali Pimpinan DPRD, harus menjadi anggota salah satu komisi. Masa penempatan anggota dalam komisi dan perpindahan ke komisi lain, diputuskan oleh Pimpinan DPRD atas usul Fraksi. Komisi dalam melaksanakan tugasnya di pimpin oleh masing-masing Ketua dan Wakil Ketua Komisi dan di bantu oleh Sekretaris Komisi yang dipilih dari dan oleh anggota Komisi yang bersangkutan dan ditetapkan dengan Keputusan DPRD. Masa tugas Ketua, Wakil Ketua dan Sekretaris Komisi adalah selama satu tahun sidang dan dapat diperpanjang apabila dipandang perlu. Masa penempatan anggota dalam Komisi dan perpindahan ke Komisi lain, diputuskan oleh

Pimpinan DPRD atas usul Fraksi, jumlah anggota Komisi sedapat-dapatnya sama banyaknya.

Tugas Komisi-komisi DPRD Kabupaten Indramayu adalah :

- a. Melakukan pembahasan terhadap Rancangan Peraturan Daerah, dan Rancanagn Keputusan DPRD yang masuk bidang tugasnya masing-masing;
- b. Melakukan Pengawasan terhadap penyelenggaraan Pemerintahan, pelaksanaan pembangunan dan pelayanan terhadap masyarakat yang termasuk tugas komisinya;
- c. Membantu Pimpinan DPRD untuk mengupayakan penyelesaian masalah yang disampaikan Kepala Daerah kepada DPRD;
- d. Mengadakan peninjauan dan kunjungan kerja yang dianggap perlu oleh Komisi yang bersangkutan atas persetujuan Pimpinan DPRD;
- e. Mengadakan rapat kerja dengan Kepala Daerah dan rapat dengar pendapat dengan perangkat Daerah, Lembaga, Badan dan Organisasi kemasyarakatan;
- f. Mengajukan usul dan saran kepada Pimpinan DPRD yang termasuk dalam ruang lingkup bidang tugas masing-masing komisi;
- g. Menyusun pertanyaan tertulis dalam rangka pembahasan sesuatu masalah yang menjadi bidang tugas komisi masing-masing;
- h. Memberikan laporan kepada Pimpinan DPRD tentang hasil pekerjaan komisi bersifat kolektif.

Sejalan dengan Pasal 51 Ayat (2) Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004, bahwa DPRD Kabupaten/ Kota yang beranggotakan lebih dari 35 (tiga puluh lima) orang membentuk 4 (empat) komisi, berkenaan dengan itu, maka DPRD Kabupaten Indramayu Masa Bhakti 2004-2009 telah menetapkan 4 (empat) komisi, Komisi –komisi di

DPRD Kabupaten Indramayu berdasarkan Surat Keputusan DPRD Kabupaten Indramayu Nomor 171/24/Kep/DPRD/2004 terdiri dari :

- Komisi " A " Bidang Pemerintahan;
Komisi " B " Bidang Perekonomian dan Kesejahteraan;
- Komisi " C " Bidang Keuangan,
- Komisi " D " Bidang Pembangunan,

Badan Kehormatan

Badan Kehormatan adalah salah satu alat kelengkapan DPRD yang bersifat tetap dan dibentuk pada awal masa persidangan DPRD, Badan Kehormatan merupakan salah satu alat kelengkapan DPRD yang baru, pembentukannya didasarkan atas ketentuan Undang-undang Nomor 22 Tahun 2003 dan Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004.

Badan Kehormatan mempunyai Tugas sebagai berikut :

- a. Mengamati, mengevaluasi disiplin, etika dan moral Para Anggota DPRD dalam rangka menjaga martabat dan kehormatan sesuai dengan kode etik DPRD;
- b. Meneliti dugaan pelanggaran yang dilakukan anggota DPRD terhadap peraturan tata tertib dan kode etik DPRD serta Sumpah/Janji;
- c. Melakukan penyelidikan, verifikasi, klarifikasi atas pengaduan Pimpinan DPRD, masyarakat dan/atau Pemilih;
- d. Menyampaikan kesimpulan atas hasil penyelidikan, verifikasi dan klarifikasi sebagai rekomendasi untuk ditindaklanjuti oleh DPRD.

Pada masa persidangan tahun 2005, keanggotaan Badan Kehormatan telah ditetapkan dengan Keputusan DPRD Kabupaten Indramayu Nomor 170/27/Kep/DPRD/2004 tanggal 1 Desember 2004 tentang Penetapan Keanggotaan Badan Kehormatan DPRD Kabupaten Indramayu, dengan susunan sebagai berikut :

Ketua	: H.Uryanto Hadi,SH,SE
Wakil Ketua	: Syamsul Bachri,SH,MBA;
Sekretaris	: Dra.Hj.Srie Indrawati,MM
Anggota	: 1. Mahpudin,SH
	2. Ono Surono
	3. Adlan Da'ie

Panitia Anggaran.

Panitia Anggaran merupakan alat kelengkapan DPRD yang bersifat tetap dan dibentuk pada permulaan masa keanggotaan DPRD. Anggota Panitia Anggaran terdiri atas wakil dari setiap Fraksi berdasarkan perimbangan jumlah anggota dan seorang wakil dari setiap komisi. Ketua dan Wakil Ketua DPRD karena jabatannya menjabat pula sebagai Ketua dan Wakil Ketua Panitia Anggaran merangkap Anggota, susunan keanggotaan Panitia Anggaran ditetapkan oleh Rapat Paripurna.

Panitia Anggaran Mempunyai Tugas :

- a. Memberikan saran dan pendapat kepada Kepala Daerah dalam mempersiapkan Nota Keuangan, Rancangan APBD dan Perubahannya;
- b. Memberikan saran dan pendapat kepada DPRD mengenai Nota Keuangan, Rancangan APBD, perubahannya serta perhitungannya yang telah disampaikan oleh Kepala Daerah.

Tabel 4

Keanggotaan Panitia Anggaran DPRD Kabupaten Indramayu

No	N a m a	Jabatan	Fraksi	Komisi
1.	H.M.Hasyim Junaedi,S.Ag.MBA	Ketua	P.Golkar	-
2.	Bambang Cipto Rasio Guno	Wkl.Ketua	PDI.P	-
3.	H.Moh.Mas'ud	Wkl.Ketua	PKB	-
4.	Drs.Hj.Srie Indrawati	Sekretaris	-	-
5.	Drs.H.Soekarno,MM,MBA	Anggota	P.Golkar	C
6.	H.Uryanto Hadi,SH,SE	Anggota	P.Golkar	D
7.	Drs.H.Abdul Rozaq Muslim	Anggota	P.Golkar	B
8.	Abdul Rahman,SE	Anggota	P.Golkar	D
9.	Mahpudin,SH	Anggota	P.Golkar	A
10.	Taupik Hidayat	Anggota	P.Golkar	A
11.	H.Munadi Abdulgani,SE,MBA	Anggota	P.Golkar	D
12.	Komarudin	Anggota	P.Golkar	C
13.	Badrudin	Anggota	P.Golkar	C
14.	Syamsul Bachri,SH,MBA	Anggota	PDI-P	A
15.	Akyadi,AF	Anggota	PDI-P	B
16.	Hj.Eva Latifah,SH,CN	Anggota	PDI-P	D
17.	Ruwandi Budiman	Anggota	PDI-P	D
18.	Drs.H.Ilik Sudana	Anggota	PDI-P	-
19.	H.Juendi,SIP	Anggota	PKB	B
20.	Adlan Da'i	Anggota	PKB	A
21.	Drs.H.Tohari	Anggota	PPP	B
22.	Eryani Sulam,S.Pdi	Anggota	PBB	B

Sumber : Sekretariat DPRD Kabupaten Indramayu,2004

Ketua dan Wakil Ketua DPRD karena Jabatannya secara otomatis menjabat sebagai Ketua dan wakil ketua Panitia Anggaran merangkap Anggota.

Panitia Khusus.

Panitia Khusus merupakan alat kelengkapan DPRD yang bersifat sementara. Panitia Khusus terdiri atas sekurang-kurangnya tiga orang anggota terdiri dari seorang Ketua, Wakil Ketua dan Sekretaris, Panitia Khusus melaksanakan tugas tertentu dalam jangka waktu tertentu dan ditetapkan oleh Pimpinan DPRD setelah mendengar pertimbangan Panitia Musyawarah.

Dalam Pasal 59 Peraturan Tata Tertib DPRD Kabupaten Indramayu, Panitia Khusus mempunyai Tugas :

- 1) Panitia khusus melaksanakan tugas tertentu yang penting dan mendesak , meliputi bidang tugas yang memerlukan penelitian dan penyelesaian secara khusus dalam jangka waktu tertentu yang ditetapkan oleh pimpinan DPRD;
- 2) Masa kerja Panitia khusus ditentukan oleh Pimpinan DPRD;
- 3) Panitia khusus sebagaimana dimaksud pada ayat (1) bertanggungjawab kepada pimpinan DPRD;
- 4) Hasil kerja Panitia khusus disampaikan dalam Rapat Paripurna DPRD.

C. Fraksi DPRD Kabupaten Indramayu.

Mengacu kepada Peraturan Pemerintah Nomor 25 Tahun 2004 yang mengatur tentang Pedoman Penyusunan Peraturan Tata Tertib

DPRD, yang kemudian diatur lebih lanjut dalam Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, nampak pembentukan fraksi di DPRD tidak segampang rumusan perundang-undangan. Kalau pada Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999, persyaratan pembentukan fraksi di DPRD ialah bagi partai politik yang memperoleh kursi paling sedikit 1/10 (satu persepuluh) dari jumlah anggota DPRD yang ada, kalau tidak, mereka dapat bergabung dengan fraksi yang sudah ada atau membentuk fraksi gabungan.

Ternyata rumusan pasal 50 ayat (2) Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 lebih jelimet. Dimana disebutkan " Pembentukan fraksi dapat dilakukan oleh Partai Politik yang memperoleh kursi di DPRD sekurang-kurangnya sama dengan jumlah komisi DPRD"⁴⁴

Dalam pelaksanaannya di Kabupaten Indramayu, Kedudukan Fraksi DPRD Kabupaten Indramayu di atur dalam Bab III pasal 7 s/d pasal 10 Peraturan Tata Tertib DPRD Kabupaten Indramayu.

Dalam pasal 7 Peraturan Tata Tertib DPRD Kabupaten Indramayu disebutkan :

- 1) Setiap anggota DPRD wajib berhimpun dalam Fraksi;
- 2) Fraksi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) merupakan pengelompokan anggota DPRD berdasarkan Partai Politik yang memperoleh kursi sesuai dengan jumlah yang ditetapkan dalam peraturan tata tertib ini;

⁴⁴ Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004

Kemudian dalam pasal 8 Peraturan tata tertib DPRD Kabupaten Indramayu disebutkan :

- 1) Pembentukan fraksi dapat dilakukan oleh Partai Politik yang memperoleh kursi di DPRD sekurang-kurangnya sama dengan jumlah komisi DPRD;
- 2) Partai Politik yang tidak cukup untuk membentuk fraksi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) wajib bergabung dengan fraksi yang ada atau dapat membentuk Fraksi Gabungan;
- 3) Fraksi yang ada wajib menerima Anggota DPRD dari Partai Politik lain yang tidak memenuhi syarat untuk dapat membentuk satu fraksi;
- 4) Dalam hal fraksi gabungan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) setelah dibentuk, kemudian tidak lagi memenuhi syarat sebagai fraksi gabungan, seluruh anggota fraksi gabungan tersebut wajib bergabung dengan fraksi dan/atau fraksi gabungan lain yang memenuhi syarat;
- 5) Partai Politik yang memenuhi persyaratan untuk membentuk Fraksi hanya dapat membentuk satu fraksi;
- 6) Pimpinan Fraksi yang terdiri dari Ketua, Wakil Ketua dan Sekretaris Fraksi dipilih dan oleh anggota Fraksi;
- 7) Pembentukan Fraksi, Pimpinan Fraksi dan Keanggotaan Fraksi sebagaimana dimaksud pada ayat (1), ayat (2), dan ayat (3) disampaikan kepada Pimpinan DPRD yang selanjutnya diumumkan kepada seluruh Anggota DPRD dalam Rapat Paripurna.

Oleh karena itu, di DPRD Kabupaten Indramayu berdasarkan hasil perolehan kursi, maka terdapat satu fraksi yang merupakan gabungan dari Partai Politik Peserta Pemilu yang jumlah kursinya tidak memenuhi syarat untuk membentuk Fraksi yaitu Fraksi Bintang

Persatuan yang terdiri dari Partai Persatuan Pembangunan, Partai Bulan Bintang dan Partai Amanat Nasional.

Susunan Bagian Fraksi-fraksi dalam DPRD Kabupaten Indramayu, berdasarkan pasal 9 Peraturan tata Tertib DPRD adalah sebagai berikut :

Tabel 5

Keanggotaan DPRD Kabupaten Indramayu Berdasarkan Fraksi

No	F r a k s i	Jumlah Anggota	%
1.	Partai Golongan Karya	20	44,4
2.	Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan	11	24,5
3.	Partai Kebangkitan Bangsa	8	17,8
4.	Bintang Persatuan	6	13,3
J u m l a h		45	100

Sumber : Sekretariat DPRD Kabupaten Indramayu, 2004

Adapun tugas Fraksi adalah :

- a. Menentukan dan mengatur segala sesuatu yang menyangkut urusan fraksi;
- b. Meningkatkan kualitas, kemampuan, efesiensi dan efektifitas kerja para anggota;
- c. Memberikan pertimbangan kepada Pimpinan DPRD mengenai hal-hal yang dianggap perlu, berkenaan dengan bidang tugas DPRD, diminta atau tidak diminta.

Dalam tugasnya sehari-hari, fraksi-fraksi di DPRD seharusnya merupakan " mini DPRD " yang membahas segala sesuatu yang berhubungan dengan politik daerah, demikian juga dalam membahas

segala tugas- tugas DPRD yang sedang berjalan maupun yang akan datang.

Fraksi dan susunan pimpinannya secara garis besarnya adalah merupakan gambaran perwakilan partai politik tersebut di DPRD. Secara teoritis pimpinan daerah partai politik mempunyai jalur erat dan kontak yang terus menerus dengan fraksi mereka di DPRD. Hal ini terutama dikaitkan dengan pengamatan partai, seerta sikap partai terhadap praktek dan kebijaksanaan kepala daerah yang pengurusan dan penyaluran aspirasi partai disalurkan lewat Fraksi di DPRD. Interaksi dan saling mengisi fraksi dan pimpinan partai politik daerah bersangkutan. Setiap kegiatan fraksi yang kemudian diwujudkan dalam sikap fraksi di DPRD harus mencerminkan keinginan dan sikap partai yang diwakilinya. Suara fraksi diasalurkan lewat anggota-anggotanya yang duduk di komisi-komisi DPRD atau Panitia-panitia DPRD.

D. Sekretariat DPRD Kabupaten Indramayu .

Dalam menyelenggarakan Tugas, Fungsi dan Kewajibannya, DPRD dibantu oleh Sekretariat DPRD sebagai unsur staf. Kedudukan, susunan, tugas dan kewajiban Sekretariat DPRD diatur dalam Peraturan Daerah Nomor 19 Tahun 2002 tentang Penataan dan Pembentukan Lembaga Perangkat Daerah Kabupaten Indramayu, Dan Keputusan Bupati Indramayu Nomor 135 Tahun 2003 Tentang

Organisasi dan tata Kerja Sekretariat Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Indramayu .

Sekretariat Dewan adalah unsur staf yang membantu Pimpinan DPRD dalam menyelenggarakan tugas dan Kewajibannya.

Sekretariat Dewan di pimpin oleh seorang Sekretaris Dewan yang teknis operasional berada di bawah dan bertanggung jawab kepada Pimpinan DPRD, sedangkan teknis Asdministratif berada dalam pembinaan Sekretaris Daerah.

Sekretaris Dewan mempunyai tugas melaksanakan segala usaha dan kegiatan dalam menyelenggarakan rapat-rapat, urusan rumah tangga dan keuangan DPRD.

Dalam hal Sekretaris Dewan berhalangan menjalankan tugasnya , pimpinan DPRD menunjuk salah seorang kepala Sub.Bagian untuk menjalankan tugas dan kewajiban Sekretaris Dewan dengan Sepengetahuan Sekretaris Daerah.

Untuk melaksanakan tugasnya, sekretaris Dewan dibantu oleh :

- Kepala Bagian Persidangan dan Perundang-undangan , dibantu oleh :
 - Ka.Sub.Bagian Persidangan dan Humas;
 - Kasub.Bagian Hukum dan Perundang-undangan;
 - Kasub.Bagian Risalah dan Dokumentasi Hukum
- Kepala Bagian Keuangan, dibantu oleh :
 - Ka.Sub.Bagian Anggaran;

- Ka.Sub.Bagian Perbendaharaan;
- Kepala Bagian Umum, dibantu oleh :
- Ka.Sub.Bagian Tata Usaha dan Kepegawaian;
- Ka.Sub.Bagian Rumah Tangga

E. HAK- HAK KONSTITUSIONAL (OTORITAS POLITIK) DPRD KABUPATEN INDRAMAYU.

Berbeda dengan rumusan UU nomor 4 Tahun 1999, maka dalam Undang-undang Nomor 22 Tahun 2003 tentang Susunan dan Kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, telah memangkas hak DPRD dan Hak anggota DPRD. Dalam pasal 79 Undang-undang nomor 22 tahun 2003 Jo Pasal 43 Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 disebutkan bahwa DPRD mempunyai Hak; Interpelasi, Angket dan Menyatakan Pendapat.

Yang dimaksud dengan hak interpelasi menurut Penjelasan Pasal 43 UU Nomor 32 Tahun 2004 adalah Hak DPRD untuk meminta keterangan kepada Kepala daerah mengenai kebijakan pemerintah daerah yang penting dan strategis serta berdampak luas pada kehidupan masyarakat, daerah dan Negara.

Adapun yang dimaksud dengan hak angket adalah pelaksanaan fungsi pengawasan DPRD untuk melakukan penyelidikan terhadap suatu kebijakan tertentu kepala daerah yang penting dan strategis serta berdampak luas pada kehidupan masyarakat daerah

dan Negara yang diduga bertentangan dengan peraturan perundang-undangan. Dan yang dimaksud dengan Hak menyatakan pendapat adalah hak DPRD untuk menyatakan pendapat terhadap kebijakan kepala daerah atau sebagai lembaga mengenai kejadian luar biasa yang terjadi di daerah disertai dengan rekomendasi penyelesaiannya atau sebagai tindak lanjut pelaksanaan hak interpelasi dan hak angket.

Dengan mengacu pada Undang-undang tersebut diatas dan berpedoman pada Peraturan Pemerintah Nomor 25 Tahun 2004 tentang Pedoman Penyusunan Peraturan Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah telah ditetapkan Keputusan DPRD Kabupaten Indramayu Nomor 23 Tahun 2004 tentang Peraturan tata Tertib DPRD Kabupaten Indramayu

Hak-hak konstitusional DPRD tersebut dilaksanakan menurut tata cara dan mekanisme yang telah ditetapkan dalam Peraturan Perundang-undangan dan Peraturan Tata Tertib DPRD kabupaten Indramayu.

a. Hak Interpelasi.

Hak interpelasi ini diatur dalam pasal 24 sebagai berikut :

- (1) Sekurang-kurangnya 5 (lima) Anggota DPRD dapat menggunakan hak interpelasi dengan mengajukan usulan kepada DPRD untuk meminta keterangan kepada Bupati secara lisan maupun tertulis mengenai kebijakan pemerintah daerah yang penting dan

strategis serta berdampak luas pada kehidupan masyarakat, daerah dan Negara;

- (2) Usul sebagaimana dimaksud pada ayat (1) pasal ini disampaikan kepada Pimpinan DPRD disusun secara singkat, jelas dan ditandatangani oleh para pengusul seerta diberikan Nomor Pokok oleh Sekretariat DPRD;
- (3) Usul meminta keterangan sebagaimana dimaksud pada ayat (2), oleh Pimpinan DPRD disampaikan pada Rapat Paripurna DPRD;
- (4) Dalam Rapat Paripurna sbegaimana dimaksud dalam ayat (3) , para pengusul diberi kesempatan menyampaikan penjelasan lisan atas usul permintaan keterangan tersebut;
- (5) Pembicaraan mengenai sesuatu usul meminta keterangan dilakukan dengan memberi kesempatan kepada :
 - anggota DPRD lainnya untuk memberikan pandangan melalui fraksi;
 - para pengusul memberikan jawaban atas pandangan para anggota DPRD;
- (6) Kuputusan persetujuan atau penolakan terhadap usul permintaan keterangan kepada Bupati ditetapkan dalam rapat paripurna;
- (7) Usul permintaan keterangan DPRD sebelum memperoleh keputusan, para pengusul berhak mengajukan perubahan atau menarik kembali usulannya;
- (8) Apabila Rapat Paripurna menyetujui terhadap usul permintaan keterangan, Pimpinan DPRD mengajukan permintaan keterangan kepada Bupati.

Selanjutnya dalam pasal 25 ayat (1) Peraturan tersebut menyebutkan :

" Bupati wajib memberikan keterangan lisan maupun tertulis terhadap permintaan keterangan anggota DPRD sebagaimana dimaksud dalam pasal 24, dalam Rapat Paripurna DPRD."

b. Hak Angket.

Hak angket diatur dalam pasal 26 Peraturan Tata Tertib DPRD sebagai berikut :

- 1) Pelaksanaan hak angket sebagaimana dimaksud dalam pasal 23 huruf b dilakukan setelah diajukan hak interpelasi sebagaimana dimaksud dalam pasal 24 dan mendapat persetujuan dari rapat Paripurna DPRD yang dihadiri sekurang-kurangnya $\frac{3}{4}$ (tiga per empat) dari jumlah Anggota DPRD dan putusan diambil dengan persetujuan sekurang-kurangnya $\frac{2}{3}$ (dua per tiga) dari jumlah Anggota DPRD yang hadir;
- 2) Dalam menggunakan hak angket sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dibentuk panitia angket yang terdiri atas semua unsure fraksi DPRD yang bekerja dalam waktu paling lama 60 (enam puluh) hari setelah menyampaikan hasil kerjanya kepada DPRD;
- 3) Seluruh hasil kerja Panitia angket bersifat rahasia.

Selanjutnya dalam pasal 27 Peraturan tata tertib DPRD Kabupaten Indramayu disebutkan :

- (1) Sekurang-kurangnya 5 (lima) anggota DPRD dapat mengusulkan penggunaan hak angket untuk melakukan penyelidikan terhadap

- kebijakan Bupati yang penting dan strategis serta berdampak luas pada kehidupan masyarakat, daerah dan Negara yang diduga bertentangan ketentuan peraturan perundang-undangan;
- (2) Usul sebagaimana dimaksud pada ayat (1) pasal ini disampaikan kepada Pimpinan DPRD disusun secara singkat, jelas dan ditandatangani oleh para pengusul serta diberikan nomor Pokok oleh Sekretariat DPRD;
 - (3) Usulan melaksanakan penyelidikan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) oleh Pimpinan DPRD disampaikan dalam rapat paripurna DPRD setelah mendapat pertimbangan Panitia Musyawarah ;
 - (4) Pembicaraan mengenai sesuatu usul mengadakan penyelidikan , dilakukan dengan memberikan kesempatan kepada Anggota DPRD lain untuk memberikan pandangan melalui fraksi dan selanjutnya Pengusul memberikan jawaban atas pandangan Anggota DPRD;
 - (5) Keputusan atas usul melakukan penyelidikan terhadap Bupati dapat disetujui atau ditolak, ditetapkan dalam Rapat Paripurna DPRD;
 - (6) Usul melakukan penyelidikan sebelum memperoleh Keputusan DPRD, pengusul berhak mengajukan perubahan atau menarik kembali usulnya;
 - (7) Apabila usul melakukan penyelidikan disetujui sebagai permintaan penyelidikan, DPRD menyatakan pendapat untuk melakukan penyelidikan dan menyampaikan secara resmi kepada Bupati;
 - (8) Pelaksanaan penyelidikan dilakukan oleh Panitia khusus dan hasilnya ditetapkan dengan Keputusan DPRD dalam rapat Paripurna DPRD.

c. Hak Menyatakan Pendapat.

Hak Menyatakan pendapat diatur dalam pasal 30 Peraturan Tata Tertib DPRD Kabupaten Indramayau menyebutkan :

- 1) Sekurang-kurangnya 5 (lima) anggota DPRD dapat mengusulkan pernyataan pendapat terhadap kebijakan Bupati atau mengenai kejadian luar biasa yang terjadi di daerah ;
- 2) Usul sebagaimana dimaksud pada ayat (1) ,serta penjelasannya disampaikan secara tertulis kepada Pimpinan DPRD dengan disertai daftar nama dan tanda tangan para pengusul serta diberikan nomor Pokok oleh Sekretariat DPRD;
- 3) Usulan melaksanakan pernyataan pendapat tersebut oleh Pimpinan DPRD disampaikan dalam rapat paripurna DPRD setelah mendapat pertimbangan Panitia Musyawarah ;
- 4) Dalam rapat paripurna DPRD sebagaimana dimaksud pada ayat (3) para pengusul diberi kesempatan memberikan penjelasan atas usul pernyataan pendapat tersebut;
- 5) Pembicaraan mengenai sesuatu usul mengadakan penyelidikan , dilakukan dengan memberikan kesempatan kepada;
 - a. Anggota DPRD lainnya untuk memberikan pandangan melalui fraksi;
 - b. Bupati untuk memberikan pendapat;
 - c. Para pengusul memberikan jawaban atas pandangan para anggota dan pendapat Bupati;
- 6) Usul pernyataan pendapat sebelum memperoleh Keputusan DPRD, pengusul berhak mengajukan perubahan atau menarik kembali usulnya;
- 7) Pembicaraan diakhiri dengan Keputusan DPRD yang menerima atau menolak usul pernyataan pendapat tersebut menjadi pernyataan pendapat DPRD;

- 8) Apabila DPRD menerima usul pernyataan pendapat, Keputusan DPRD berupa :
- a. Pernyataan pendapat;
 - b. Saran penyelesaian, dan
 - c. Peringatan

F. HAK-HAK KONSTITUSIONAL (OTORITAS POLITIK) ANGGOTA DPRD KABUPATEN INDRAMAYU

Sesuai rumusan Pasal 80 Undang-undang Nomor 22 Tahun 2003, yang kemudian lebih rinci lagi dalam Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 dalam pasal 44 serta selanjutnya diaplikasikan dalam Peraturan Tata Tertib DPRD Kabupaten Indramayu pasal 31 disebutkan:

Anggota DPRD mempunyai hak :

- a. mengajukan rancangan Peraturan Daerah;
- b. mengajukan pertanyaan;
- c. menyampaikan usul dan pendapat;
- d. memilih dan dipilih;
- e. membela diri;
- f. imunitas;
- g. protokoler; dan
- h. keuangan dan administrasi.

Sepintas lalu kelihatan bahwa hak anggota DPRD ini cukup luas dan menarik. Tetapi dalam praktek sulit merealisasikannya. Lebih

jauh bahwa hak anggota DPRD tersebut dahulunya yaitu berdasarkan undang-undang nomor 22 tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, adalah merupakan Hak DPRD bukan hak anggota.

Adapun mekanisme pelaksanaan Hak anggota DPRD Kabupaten Indramayu diatur dalam Peraturan Tata Tertib DPRD pada bab VI pasal 32 s/d pasal 38

1. Hak Mengajukan Rancangan Peraturan Daerah.

Pada dasarnya salah satu hak DPRD yang paling pokok dan mendasar dan ikut menentukan jalannya kehidupan masyarakat di satu daerah ialah menggunakan hak mengajukan Rancangan Peraturan Daerah usul inisiatif DPRD.

Proses Pengajuan Rancangan Peraturan Daerah, berdasarkan pasal 32 Peraturan Tata Tertib DPRD Kabupaten Indramayu adalah sebagai berikut :

- (1) Sekurang-kurangnya lima anggota DPRD dfapat mengajukan suatu usul prakrsa Rancangan Peraturan Daerah;
- (2) Usul Prakarsa sebagaimana dimaksud ayat (1) pasal ini, disampaikan kepada Pimpinan DPRD dalam bentuk Rancangan Peraturan Daerah, disertai penjelasan secara tertulis dan diberikan Nomor Pokok oleh Sekretariat DPRD;
- (3) Usul Prakarsa tersebut oleh Pimpinan DPRD disampaikan pada Rapat Paripurna DPRD, setelah mendapat pertimbangan dari Panitia Musyawarah;

- (4) Dalam rapat Parupurna sebagaimana parai pengusul diberi kesempatan memberikan penjelasan atas usul sebagaimana dimaksud pada ayat (2);
- (5) Pembicaraan mengenai usul prakarsa dilakukan dengan memberikan kesempatan kepada :
 - a. Anggota DPRD lainnya untuk memberikan pandangan;
 - b. Bupati untuk memberikan pendapat;
 - c. Para Pengusul untuk memberikan jawaban atas pandangan para anggota dan pendapat Bupati.
- (6) Usul prakarsa sebelum diputuskan menjadi prakarsa DPRD, para pengusul berhak mengajukan perubahan dan/atau mencabutnya kembali;
- (7) Pembicaraan diakhiri dengan Keputusan DPRD yang menerima atau menolak usul Prakarsa menjadi Prakarsa DPRD;
- (8) Tata Cara Pembahasan Rancangan Peraturan Daerah atas Prakarsa DPRD mengikuti ketentuan yang berlaku dalam Pembahasan Rancangan Peraturan Daerah yang berasal dari Bupati sebagaimana diatur dalam Bab IX Peraturan tata Tertib;

2. Hak mengajukan pertanyaan

Setiap anggota DPRD mempunyai hak mengajukan pertanyaan mengenai sesuatu permasalahan tertentu kepada Pemerintah Daerah. Pertanyaan disusun singkat, jelas dan tertulis disertai nama dan tandatangan penanya dan disampaikan kepada Pimpinan DPRD. Selanjutnya pimpinan DPRD mengadakan rapat dengan pihak penanya untuk menilai pertanyaan yang diajukan guna memutuskan layak tidaknya pertanyaan tersebut untuk ditindaklanjuti. Apabila keputusan rapat menyatakan pertanyaan

Anggota perlu ditindaklanjuti, maka hal itu diteruskan kepada Panitia Musyawarah. Setelah mendapat pertimbangan dari Panitia Musyawarah, Pimpinan DPRD meneruskan pertanyaan Anggota tersebut kepada Bupati.

Apabila jawaban atas pertanyaan dimaksud oleh Bupati disampaikan secara tertulis, tidak diadakan lagi pembicaraan secara lisan. un demikian, penanya dapat meminta supaya pertanyaan dijawab secara lisan.

Dalam hal Bupati menjawab secara lisan, maka dalam rapat yang ditentukan untuk itu oleh Panitia Musyawarah, penanya dapat mengemukakan lagi dengan singkat pertanyaannya agar Bupati dapat memberikan keterangan yang lebih jelas tentang soal atau materi yang terkandung dalam pertanyaan itu.

3. Hak Mengajukan usul dan Pendapat.

Setiap Anggota DPRD dalam rapat-rapat DPRD berhak mengajukan usul dan pendapat secara leluasa kepada Pemerintah Daerah maupun kepada Pimpinan DPRD. Pengajuan usul dan pendapat Anggota DPRD disampaikan dengan memperhatikan tata krama, etika, moral, sopan santun dan kepatutan sebagai wakil rakyat.

Hak Mengajukan Usul dan Pendapat ini di atur dalam pasal 34 Peraturan Tata Tertib DPRD Kabupaten Indramayu

4. Hak Memilih dan Dipilih

Setiap Anggota DPRD berhak untuk memilih dan dipilih menjadi Pimpinan DPRD dalam Rapat Paripurna DPRD. Setiap Anggota DPRD berhak untuk memilih dan dipilih untuk menjadi Anggota atau Pimpinan Kelengkapan DPRD.

5. Hak Hak Imunitas

Setiap Anggota DPRD tidak dapat dituntut dimuka Pengadilan karena pernyataan pendapat yang disampaikan dalam rapat-rapat DPRD sepanjang tidak bertentangan dengan Peraturan Tata Tertib dan Kode Etik DPRD. Hak Imunitas anggota DPRD tidak berlaku dalam hal anggota yang bersangkutan mengumumkan materi yang telah disepakati dalam rapat tertutup untuk dirahasiakan atau hal-hal yang dimaksud oleh ketentuan mengenai pengumuman rahasia Negara dalam buku kedua Bab I Kitab Undang-undang Hukum Pidana.

Anggota DPRD yang menggunakan haknya berupa pernyataan, pertanyaan dan atau pendapat yang dikemukakan dalam Rapat DPRD tidak dapat diganti antar waktu.

6. Hak membela diri

Adalah hak yang wajar bahwa setiap anggota DPRD berhak membela diri terhadap dugaan melanggar ketentuan peraturan perundang-undangan, kode etik dan Peraturan tata Tertib DPRD.

Proses hak membela diri ini dilakukan sebelum pengambilan keputusan oleh Badan Kehormatan DPRD.

7. Hak Protokoler, Keuangan dan Administrasi

Dalam melaksanakan tugasnya, setiap Anggota DPRD mempunyai hak protokoler, keuangan dan administrasi yang ditetapkan sesuai Peraturan Perundang-undangan yang berlaku.

3.1.3. KEGIATAN DPRD KABUPATEN INDRAMAYU

A. Kegiatan Intern.

Kegiatan Intern adalah kegiatan DPRD sesuai dengan Rencana kegiatan kedalam yang berkaitan dengan tugas dan bidang garapan DPRD. Kegiatan Intern pada mas persidangan Tahun 2000 adalah sebagai berikut :

1. Kegiatan Pimpinan DPRD Kabupaten Indramayu.

- Menetapkan Surat Keputusan DPRD sebanyak 19 (sembilan belas) buah;
- Menetapkan Surat Keputusan Pimpinan DPRD sebanyak 7 (tujuh) buah;
- Mempimpin Rapat Paripurna Biasa sebanyak 42 (empat puluh dua) kali;
- Memimpin Rapat Paripurna Istimewa sebanyak 2 (dua) kali.

2. Kegiatan Panitia Musyawarah.

Pada kegiatan masa persidangan Tahun 2004 telah dilaksanakan Rapat Panitia Musyawarah sebanyak 10 (sepuluh) kali yang meliputi

- Menyetujui jadwal pembahasan Keuangan;
- Menyetujui masa reses;
- Menyetujui mekanisme dan jadwal pembahasan Raperda;
- Menyetujui dan menetapkan Rapat Paripurna Istimewa;
- Menyetujui Rencana Kegiatan DPRD untuk kegiatan Triwulan I sampai Triwulan IV tahun persidangan 2005

3. Kegiatan Panitia Anggaran.

Kegiatan rapat yang dilaksanakan Panitia Anggaran masa Persidangan tahun 2000 sebanyak 6 (enam) kali Pembahasan.

4. Kegiatan Panitia Khusus.

Pimpinan DPRD Kabupaten Indramayu selama masa persidangan tahun 2004 telah membentuk 5 (lima) kali kepanitian yaitu :

- Pembahasan laporan pertanggungjawaban Bupati Tahun 2003;
- Pembahasan dua Rancangan Peraturan Daerah yaitu:
 - a. Ijin Gangguan;
 - b. Perubahan Pertama Peraturan Daerah Kabupaten Indramayu Nomor 10 Tahun 2001 tentang Retribusi Pengujian Berkala Kendaraan Bermotor.
- Pembahasan 3 (tiga) Rancangan Peraturan Daerah Yaitu :

- a. Bantuan keuangan kepada Partai Politik;
- b. Teknik penyusunan Peraturan Desa dan Keputusan Kuwu;
- c. Bentuk produk-produk Hukum di Lingkungan Pemerintahan Desa.

- Pembahasan Tata tertib DPRD;
- Pembahasan Raperda tentang Kedudukan Protokoler dan Keuangan Pimpinan dan Anggota DPRD;
- Penyusunan Laporan Kegiatan DPRD Masa Persidangan Tahun 2004 dan Rencana Kegiatan DPRD Tahun Sidang 2005;

B. Kegiatan Ekstern.

Kegiatan ekstern adalah kegiatan DPRD sesuai rencana kegiatan yang berkaitan dengan pihak lain yang terkait baik yang diselenggarakan pihak eksekutif atau diluar Pemerintahan . Untuk kegiatan ekstern pada masa persidangan tahun 2000 adalah sebagai berikut :

- Melaksanakan konsultasi Pimpinan DPRD dengan Pimpinan eksekutif dan unsur Muspida;
- Menghadiri rapat-rapat dinas, staf meeting, musyawarah, upacara-upacara, loka karya yang diselenggarakan oleh eksekutif maupun Dinas/Instansi di Kabupaten Indramayu;
- Menghadiri dan mengikuti Rapat Dinas antara jajaran Pemerintah Propinsi Jawa Barat dengan Residen;

- Menghadiri serah terima jabatan di lingkungan Pemda, Setda, Dinas/Instansi Kabupaten Indramayu;
- Menghadiri upacara-upacara keagamaan;
- Bersama-sama eksekutif menerima kunjungan kerja tamu-tamu dari luar daerah.

3.2. SUSUNAN ORGANISASI PEMERINTAH KABUPATEN INDRAMAYU

Seperti yang telah di uraikan sebelumnya Reformasi pemerintahan Daerah dilakukan untuk membentuk organisasi Pemerintah Daerah yang benar-benar dapat memenuhi tuntutan kebutuhan masyarakat dengan pelayanan yang lebih cepat (faster), lebih mudah (cheaper) dan lebih baik (better). Reformasi Pemerintahan Daerah akan mengarah pada Retsrukturisasi, Refungsionalisasi dan Rekavitulasi.

Pemerintah Kabupaten Indramayu, dalam menata kelembagaannya belum menggunakan Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 melainkan masih berdasar pada Undang-undang Nomor 22 tahun 1999.

Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 menghendaki adanya perubahan-perubahan, baik perubahan ketentuan-ketentuan

sebagai penjabaran dari Undang-undang tersebut maupun perubahan aorganisasi Pemerintah Daerah serta sistem penyelenggaraannya.

Dalam Undang-undang Nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah disebut juga sebagai undang-undang Otonomi Daerah. Karena undang-undang tersebut menemptkan Otonomi Daerah secara utuh pada Daerah Kabupaten dan Kota. Penyelenggaraan otonomi Daerah di laksanakan dengan memberikan kewenangan yang luas,nyata dan bertanggung jawab kepada Daerah secara Propesional yang diwujudkan dengan pengaturan,pembagian dan pemanfaatan Sumber Daya Nasional yang berkeadilan serta perimbangan keuangan Pusat dan Daerah. Disamping itu, penyelenggaraan Otonomi Daeerah juga dilaksanakan dengan prinsif-prinsif demokrasi, peran serta masyarakat, pemerataan dan keadilan serta memperhatikan potensi dan keaneka ragaman daerah.

Untuk mengantisifasi serta merealisasikan undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 di Kabupaten Indramayu, Pemerintah Daerah telah mengeluarkan kebijakan dengan menerbitkan Surat Keputusan Bupati Nomor 081.05/SK-166-Org?99 tanggal 2 Juni 1999 tentang Pembentukan Kelompok Kerja Terpadu Daerah dalam Rangka Persiapan pelaksanaan Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999.

Kelompok Kerja Terpadu dalam langkah awal kegiatannya telah melaksanakan Sosialisasi Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 kepada seluruh Unit Kerja/ Lembaga sampai tingkat Desa dan

Kelurahan. Hal ini dimaksudkan untuk menyamakan persepsi antara Pemerintah Daerah dengan Pemerintahan dibawahnya. Mengkaji dan menginventarisir kewenangan-kewenangan Pemerintah Daerah untuk menentukan atau mengambil kebijakan dalam rangka penyelenggaraan Pemerintahan. Baik kewenangan Wajib sebagaimana diatur dalam pasal 11 Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 dan Kewenangan Tambahan sesuai dengan Peraturan Pemerintah Nomor 25 Tahun 2000 tentang Kewenangan Pemerintah dan Kewenangan Propinsi sebagai Daerah Otonom. Sedangkan periapan lainnya yang telah dilaksanakan oleh Kelompok Kerja terpadu dalam rangka Reformasi Pemerintahan Daerah dan Pelaksanaan Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 adalah sebagai berikut :

1. Penataan dan Pembentukan Lembaga Perangkat Daerah

Kabupaten yang selama ini berkedudukan sebagai wilayah administratif dan juga sebagai Daerah Otonom telah berakhir karena konstelasi Pemerintahan sedemikian itu cenderung mematikan kreatifitas dan inovasi daerah dalam mengembangkan daerahnya. Dalam Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 status Kabupaten dan Kota tidak lagi sebagai wilayah administratif tetapi hanya sebagai Daerah otonom dengan kewenangan yang besar untuk menyusun rumah tangganya sendiri. Perubahan kedudukan Kabupaten membawa konsekuensi terhadap pembentukan organisasi pemerintahan daerah yang benar-benar mampu tampil

efektif dalam mengemban misinya serta dalam menghadapi tuntutan perubahan zaman yang dibawa oleh arus globalisasi.

Untuk melaksanakan amanat Reformasi dan berpedoman pada Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 serta Peraturan Pemerintah Nomor 84 Tahun 2000 tentang Pedoman Organisasi Perangkat Daerah. Dalam kedua ketentuan tersebut telah menetapkan bahwa Perangkat Daerah terdiri atas Sekretariat Daerah, Sekretariat DPRD, Dinas Daerah dan Lembaga Teknis Daerah sesuai dengan Kebutuhan Daerah. Maka Kelompok Kerja Terpadu Pemerintah Kabupaten Indramayu telah membuat konsep jaringan kerja Penataan kelembagaan, dari jaringan kerja tersebut telah ditetapkan Progran Penataan dan Pembentukan kelembagaan Perangkat Daerah di Kabupaten Indramayu sebagai berikut :

a. Penataan Sekretariat Daerah

Sekretariat Daerah Kabupaten Indramayu merupakan unsur staf Pemerintah Kabupaten/ Kota yang dipimpin oleh seorang Sekretaris Daerah yang berada dibawah dan bertanggung jawab kepada Bupati/Walikota, mempunyai tugas membantu Bupati/ Walikota dalam melaksanakan tugas penyelenggaraan pemerintahan, administrasi, organisasi dan tatalaksana serta memberikan pelayanan administrasi kepada seluruh perangkat daerah kabupaten / Kota.

Dengan berpedoman kepada Pasal 61 ayat (1) dan ayat (6) Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 serta berpedoman pada Peraturan

Pemerintah Nomor 84 Tahun 2000, maka Susunan Organisasi Sekretariat Daerah Kabupaten Indramayu terdiri atas :

- Sekretaris Daerah;
- Asisten Tata Praja (membawahi Bagian Hukum, Bagian Otonomi Desa dan Bagian Pemerintahan);
- Asisten Administrasi Pembangunan (membawahi Bagian Pengendalian Program, Bagian Kesejahteraan Rakyat dan Bagian Perekonomian);
- Asisten Administrasi (membawahi Bagian Keuangan, Bagian Kepegawaian, Bagian Perlengkapan, Bagian Umum dan Bagian Organisasi);
- Kelompok Jabatan Fungsional.

b. Penataan Lembaga Teknis Daerah

Lembaga Teknis Daerah merupakan unsur penunjang Pemerintah Daerah yang dipimpin oleh seorang Kepala yang berada dibawah dan bertanggung jawab kepada Bupati melalui Sekretaris Daerah, mempunyai tugas membantu Bupati dalam penyelenggaraan Pemerintahan Daerah di bidangnya.

Dengan berpedoman pada pasal 65 Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 dan pasal 2 Peraturan Pemerintah Nomor 84 Tahun 2000, maka di Kabupaten Indramayu direncanakan di tata dan dibentuk kelembagannya sebagai berikut :

- Badan Perencanaan Daerah;

- Badan Pengawasan Daerah;
- Kantor Arsip dan Perpustakaan;
- Kantor Pemuda dan Olah Raga;
- Kantor Penerangan;
- Kantor Informasi Penyuluhan Pertanian.

c. Penataan dan Pembentukan Dinas Daerah

Sebagai pelaksanaan dari pasal 11, pasal 120 dan pasal 129 Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999, maka di Kabupaten Indramayu direncanakan di Tata dan dibentuk Dinas Daerah sebagai berikut :

- Dinas Pertanian;
- Dinas Perikanan dan Kelautan;
- Dinas Pengairan;
- Dinas Pekerjaan Umum Bina Marga;
- Dinas Pekerjaan Umum Cipta Karya;
- Dinas Pendapatan;
- Dinas Perindustrian dan Perdagangan;
- Dinas Pemberdayaan Masyarakat dan Koperasi;
- Dinas Perhubungan;
- Dinas Kesehatan;
- Dinas Pendidikan dan Kebudayaan;
- Dinas Kependudukan;
- Dinas Sosial dan Tenaga Kerja;
- Dinas Petanahan;

- Dinas Ketentraman dan Ketertiban.
- Dinas Pertambangan dan Lingkungan Hidup

Dinas-dinas tersebut ada yang merupakan gabungan dari tugas pokok dan fungsi dari Dinas Daerah sebelumnya dan ada juga Cabang Dinas Propinsi dan Instansi Vertikal yang telah menjadi kewenangan Daerah Kabupaten.

d. Pembentukan Kecamatan.

Dalam undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 Kedudukan Kecamatan yang semula sebagai wilayah administratif dibawah Kabupaten diubah kedudukannya menjadi Perangkat Daerah Kabupaten. Oleh karena itu sebagai konsekuensinya harus dibentuk Kecamatan-kecamatan sebagai Perangkat Daerah. Di Kabupaten Indramayu di i bentuk Kecamatan sebanyak 28 Kecamatan .

e. Pembentukan Cabang Dinas dan UPTD

Sejalan dengan tujuan pemberian otonomi kepada daerah yang berfungsi untuk meningkatkan pelayanan dan kesejahteraan masyarakat di daerah, maka salah satu upayanya adalah dengan program pembentukan cabang dinas dan Unit Pelayanan Teknis Daerah (UPTD). Pembentukan Cabang Dinas dan UPTD disesuaikan dengan kebutuhan Dinas yang bersangkutan.

Penataan dan Pembentukan Lembaga Perangkat Daerah di Kabupaten Indramayu telah di tetapkan Peraturan Daerah Nomor 1 Tahun 2001 tentang Penataan dan Pembentukan Lembaga Perangkat

Daerah Kabupaten Indramayu dan kemudian di rubah dengan Peraturan Daerah Nomor 19 Tahun 2002

2. Perlengkapan, Pembiayaan dan Personil

Untuk menunjang pelaksanaan kewenangan di Daerah Kabupaten tidak terlepas dari kesiapan perlengkapan, Personil dan Pembiayaan (P3). Sebagai langkah awal dan untuk mengetahui kesiapan perlengkapan (sarana dan Prasarana yang tersedia), Personil (jumlah, golongan, pendidikan dasar, pendidikan fungsional/ penjenjangan dan eselonering) dan pembiayaan (sumber-sumber pembiayaan yang dananya dari Pusat) telah diinventarisir data dari lembaga/instansi yang akan di hapus baik Intansi Vertikal dan Cabang Dinas Propinsi yang menjadi Perangkat Daerah juga Dinas Daerah yang akan dirampingkan dan digabungkan dengan dinas daerah lainnya.

3. Penataan Produk Hukum Daerah.

a. Peraturan Daerah.

Dengan ditetapkan dan diberlakukannya undangundang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pernerintahan Daerah. Secara langsung maupun tidak langsung mepengaruhi dan mempercepat perubahan terhadap produk-produk hukum Daerah terutama Peraturan Daerah yang menjadi Dasar pijakan penyelenggaraan Pemerintahan di Daerah.

Peraturan Daerah yang selama ini mengatur Pemerintahan Daerah dan Pemerintahan Desa yang mengacu pada Undang-undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Pemerintahan di Daerah dan Undang-undang Nomor 5 Tahun 1979 tentang Pemerintahan Desa perlu disesuaikan dengan Nuansa Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999. Setelah dianalisis dan di kaji telah ter inventarisir untuk sementara, Peraturan Daerah yang perlu di sesuaikan Nomenklaturnya maupun isi dari Peraturan Daerah tersebut.

Selanjutnya Rencana Pembentukan Hukum Daerah atau Rencana Penyusunan, Pembahasan dan Penerbitan Peraturan daerah, berdasarkan kesepakatan antara Bupati dan DPRD Kabupaten Indramayu, untuk tahun anggaran 2005 telah dituangkan dalam Rencana Kegiatan DPRD Kabupaten Indramayu sebagai berikut :

- Raperda Sisa Perhitungan APBD Kabupaten Indramayu Tahun Anggaran 2004;
- Raperda tentang Pembentukan Kecamatan Pasekan, Patrol dan Wanasari dan Penataan Kecamatan Indramayu, Balongan, Juntinyuat, Sliyeg dan Lohbener;
- Raperda tentang RUTRK Indramayu;
- Raperda tentang RUTRK Jatibarang;
- Raperda tentang RDTRK Indramayu;

- Raperda tentang Penyelenggaraan Perhubungan;
- Raperda tentang Retribusi Penyelenggaraan Perhubungan;
- Raperda tentang Pelarangan Minuman Beralkohol di Kabupaten Indramayu;
- Raperda tentang Pembentukan Akademi Keperwatan (AKPER) Pemerintah Kabupaten Indramayu;
- Raperda tentang Administrasi Kependudukan dan Catatan Sipil
- Raperda tentang Perubahan APBD Kabupaten Indramayu Tahun Anggaran 2005;
- Raperda tentang Pengaturan Pungutan Desa;
- Raperda tentang Tata Cara Pemberitukan Keluarahan dan Desa;
- Raperda tentang Tata Cara Pencalonan, Pemilihan, Pengangkatan dan Pemberhentian Kuwu;
- Raperda tentang Pembentukan Badan Permusyawaratan Desa (BPD);
- Raperda tentang Perubahan APBD Kabupaten Indramayu Tahun Anggaran 2005;
- Raperda tentang Penyusunan Rencana APBD Kabupaten Indramayu Tahun Anggaran 2006;
- Raperda tentang Penyelenggaraan Wajib Daftar Perusahaan (PWDP);
- Raperda tentang Pegawai Tidak Tetap;

- Raperda tentang Pembentukan Lembaga Perangkat Daerah Kabupaten Indramayu;
- Raperda tentang Pembentukan Unit Pelayanan Teknis Dinas (UPTD) dan Unit Pelayanan Teknis pada Lembaga Perangkat Daerah di Lingkungan Pemerintah Kabupaten Indramayu.

Dari rencana Pembentukan Peraturan Daerah tersebut 5 (lima) diantaranya sudah ditetapkan menjadi Peraturan Daerah Kabupaten Indramayu, yaitu :

- Perda tentang Sisa Pergitungan APBD Kabupaten Indramayu Tahun Anggaran 2004;
- Perda tentang Pembentukan Kecamatan Pasekan, Patrol dan Wanasari dan Penataan Kecamatan Indramayu, Balongan, Juntinyuat, Sliyeg dan Lohbener;
- Perda tentang Pelarangan Minuman Beralkohol di Kabupaten Indramayu;
- Perda tentang Pembentukan Akademi Keperawatan (AKPER) Pemerintah Kabupaten Indramayu;
- Perda tentang Administrasi Kependudukan dan Catatan Sipil

b. Keputusan Kepala Daerah.

Keputusan Kepala Daerah sebagai Peraturan Perundang-undangan tingkat daerah yang ditetapkan oleh Kepala Daerah sebagai pelaksanaan Peraturan Daerah yang bersangkutan ,

perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya atas kuasa dari Peraturan Perundang-undangan atau dalam rangka menjalankan tugas wewenang dan tanggung jawab sebagai penyelenggara pemerintahan daerah.

Di Kabupaten Indramayu, berdasarkan hasil kajian Kelompok Kerja Terpadu telah diterbitkan beberapa Keputusan Bupati sebagai pelaksanaan dari Peraturan Daerah.

3.3. PROSES PEMBENTUKAN PERATURAN DAERAH PELARANGAN MINUMAN BERALKOHOL

3.3.1. PEMBENTUKAN PERATURAN DAERAH PELARANGAN MINUMAN BERALKOHOL

Seperti telah diuraikan pada bab sebelumnya, bahwa Pembentukan Peraturan Daerah adalah suatu proses Pembuatan Peraturan Daerah yang dimulai dari Perencanaan, Persiapan, Teknik Penyusunan, Perumusan, Pembahasan, Penetapan, Pengundangan dan Penyebarluasan.

Rancangan Peraturan Daerah tentang Pelarangan Minuman Beralkohol di Kabupaten Indramayu, adalah Raperda yang dipersiapkan oleh Bupati Indramayu atau dengan kata lain Raperda tersebut merupakan Raperda Usulan Pemerintah Daerah. Raperda ini merupakan pengganti dua Peraturan Daerah Kabupaten Indramayu yang menyangkut Minuman Beralkohol yaitu **Pertama**, Perda nomor

9 Tahun 1998 tentang Retribusi Ijin Tempat Penjualan Minuman Beralkohol; **Kedua**, Perda Nomor 30 Tahun 2001 tentang Pelarangan Peredaran dan Penggunaan Minuman Keras di Kabupaten Indramayu.

Sesuai dengan asas Peraturan Daerah, bahwa Perda tidak boleh bertentangan dengan Kepentingan Umum, dan tidak boleh bertentangan dengan Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi atau Peraturan Perundang-undangan lainnya.

Untuk itu sebelum Raperda tersebut di sampaikan kepada DPRD, terlebih dahulu oleh Bagian Hukum dilakukan Pengharmonisasian dan Sinkronisasi yaitu sebagai upaya untuk menyelaraskan, menyesuaikan Peraturan Daerah yang tersusun secara sistematis dalam suatu hirarki maupun dengan asas peraturan perundang-undangan agar tergambar dengan jelas dalam pemikiran atau pengertian bahwa Peraturan Daerah merupakan bagian integral yang utuh dari keseluruhan sistem peraturan perundang-undangan.

Kegiatan pengharmonisasian dan sinkronisasi diperlukan untuk menjamin proses pembentukan Peraturan Daerah dilakukan secara taat asas demi kepastian hukum. Proses pembentukan Peraturan Daerah perlu dilakukan secara taat asas dalam rangka membentuk peraturan daerah yang baik.

Menurut ketentuan pasal 30 ayat (2) Undang-undang Nomor 10 Tahun 2004 " Penyebarluasan rancangan peraturan daerah yang berasal dari Bupati dilaksanakan oleh Sekretariat Daerah". Secara

teknis dilakukan oleh Bagian ukum Sekretariat Daerah. Dengan tujuan agar masyarakat dapat menggunakan hak-nya yaitu untuk memberikan masukan baik secara lisan maupun secara tertulis. Kenyataannya, berdasarkan hasil Wawancara Penulis dengan Bagian Hukum, dalam hal ini Kepala Sub. Bagian Perundang-undangan, menyebutkan bahwa Raperda tentang Pelarangan Minuman Beralkohol tidak dilakukan sosialisasi terlebih dahulu.

Sesuai dengan ketentuan Pasal 29 ayat (1) Undang-undang Nomor 10 Tahun 2004 Jo. Pasal 103 ayat (3) Peraturan Tata Tertib DPRD Kabupaten Indramayu Nomor 23 Tahun 2004 " Rancangan Peraturan Daerah yang telah disiapkan oleh Bupati disampaikan dengan surat pengantar Bupati Kepada DPRD."

Raperda tentang Pelarangan Minuman Beralkohol di sampaikan dengan Surat Bupati Nomor 188.342/800-Huk, Tanggal 3 Mei 2003, perihal Permohonan Waktu Pembahasan Rancangan Peraturan Daerah. Selanjutnya atas dasar surat Pengantar tersebut, Panitia Musyawarah DPRD mengadakan Rapat dengan materi pokok membahas jadwal Pembahasan Rancangan Peraturan Daerah.

Sesuai dengan jadwal yang telah ditetapkan dalam Rapat Panitia Musyawarah DPRD Kabupaten Indramayu, Pembahasan Rancangan Peraturan Daerah tentang Pelarangan Minuman Beralkohol dimulai tanggal 23 Mei 2005 sampai dengan tanggal 22

Juni 2005, dengan tahap-tahapan pembahasan sesuai dengan Peraturan Tata Tertib DPRD Kabupaten Indramayu.

Tahapan-tahapan pembicaraan proses Pembahasan Raperda Pelarangan Minuman Beralkohol akan di kemukakan pada bab berikutnya. Tetapi sebelumnya penulis sajikan hasil pengolahan data berdasarkan Kusioner yang disampaikan kepada 45 orang anggota DPRD Kabupaten Indramayu hasil Pemilihan Umum Tahun 2004 sebagai sample penelitian.

3.3.2 IDENTITAS RESPONDEN.

Dewan Perwakilan Rakyat Daerah adalah lembaga perwakilan rakyat di daerah yang merupakan wahana untuk melaksanakan demokrasi berdasarkan Pancasila.

Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 telah meletakkan garis politik baru dengan memberikan keleluasaan kepada Daerah untuk mengatur urusan rumah tangganya sesuai dengan kemampuan yang dimiliki Daerah tersebut. Sebagai komponen penyelenggara pemerintahan di Daerah dalam bidang Legislatif dan mengantisipasi perubahan yang dibawa arus Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 Peranan Anggota DPRD dalam penyelenggaraan Pemerintahan Daerah sebagai manifestasi dari Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 sangat diperlukan.

Sebelum menyajikan data yang menggambarkan fungsi Kekuatan Politik DPRD dalam proses Pembentukan Peraturan daerah

Pelarangan Minuman Beralkohol melalui Pemahaman Anggota DPRD pada Otoritas Politik yang dimilikinya serta Pemahaman Terhadap Peraturan Perundang-undangan tentang Teknik Pembentukan Hukum dan Aplikasinya, terlebih dahulu disajikan data mengenai identitas responden yang diolah dari jawaban kuisisioner.

Responden penelitian adalah anggota DPRD Kabupaten Indramayu hasil Pemilihan Umum Tahun 2004 sebanyak 45 orang . Dari jumlah DPRD tersebut terdiri dari 44 orang laki-laki dan seorang perempuan.

Tabel 6
Data Responden Berdasarkan Kelompok Umur

NO	KELOMPOK UMUR	FREKUENSI	PROSENTASE
1.	Kurang dari 35 tahun	7	15,56
2.	Antara 35-50 tahun	29	64,44
3.	Di atas 50 tahun	9	20,00

Sumber : Diolah dari jawaban pertanyaan nomor 3

Tabel merupakan pengelompokan responden berdasarkan umur, responden terbagi dalam tiga kelompok yaitu : kelompok umur kurang dari 35 tahun sebanyak tujuh orang (15,56 %) merupakan responden dengan idealisme yang sangat tinggi sehingga dengan independensinya mereka mempunyai pikiran yang sangat idealis, sulit untuk dipaksa mengikuti keinginan orang lain. Kelompok umur antara 35 – 50 tahun sebanyak 29 orang (64,44 %) merupakan responden dengan kemapanan berpikir yang memadai, dalam gerak langkahnya

selalu memakai pertimbangan yang matang disatu sisi dan disisi lain idealismenya sudah tidak terlalu tinggi. Kelompok umur di atas 50 tahun sebanyak 9 orang (20 %) merupakan responden yang mempunyai kematangan dalam bertindak, melakukan sesuatu dengan pertimbangan yang benar-benar matang.

Idelaisme dan kemampuan dalam menyampaikan pendapat atau pengambilan keputusan, selain dipengaruhi oleh umur juga dipengaruhi oleh tingkat pendidikan yang dimilikinya. Menurut tingkat pendidikan yang telah diselesaikan, responden yang mempunyai pendidikan SLTA sebanyak 21 orang (46,67 %) , responden yang mempunyai pendidikan Diploma/ Akademi sebanyak satu orang (2,22 %) Sedangkan responden yang mempunyai pendidikan sarjana sebanyak 18 orang (40 %). Serta responden yang memiliki pendidikan Pasca Sarjana sebanyak 5 orang (11,11 %).

Tabel 7

Data Responden Berdasarkan Tingkat Pendidikan

No	TINGKAT PENDIDIKAN	FREKUENSI	PROSENTASE
1.	SLTA	21	46,67
2.	AKADEMI (D3)	1	2,22
3.	SARJANA (S1)	18	40,0
4.	PASCA SARJANA (S2)	5	11,11

Sumber : Diolah dari jawaban pertanyaan No.4

Apabila di lihat dari pengalaman atau masa pengabdian nya menjadi anggota DPRD, kebanyakan baru menjadi anggota DPRD

yaitu sebanyak 38 orang (84,44 %), responden yang telah menjadi anggota DPRD lebih dari satu kali sebanyak tujuh orang (15,56 %), dua orang (4,44 %) dari tujuh orang anggota DPRD tersebut telah mengabdikan selama tiga periode dan sebanyak lima orang (11,11 %) telah mengabdikan selama dua periode.

Tabel 8
Data Responden Berdasarkan Masa Pengabdian
Menjadi anggota DPRD

No	MASA PENGABDIAN	FREKUENSI	PROSENTASE
1.	Satu Periode	38	84,44
2.	Dua Periode	6	13,34
3.	Tiga Periode	1	2,22

Sumber : Diolah dari jawaban pertanyaan No.6

Antara partai politik dengan DPRD mempunyai hubungan yang sangat erat. Masyarakat yang memilih wakilnya untuk duduk di kursi Dewan melalui pemilihan umum bukan saja menunjuk orang perorangan tetapi juga memilih partai politik yang dianggap bisa menyalurkan aspirasinya, Partai politik membuat daftar calon yang akan duduk di DPR, DPRD Propinsi dan DPRD Kabupaten disini terlihat adanya keterkaitan antara Partai Politik dan keanggotaan DPRD.

Tabel 9

Data responden Berdasarkan Kedudukan dalam Partai Politik

NO	KEDUDUKAN DALAM PARPOL	FREKUENSI	PROSENTASE
1.	Ketua DPC	1	2,22
2.	Pengurus	16	35,56
3.	Anggota	28	62,22
J U M L A H		45	100

Sumber : Diolah dari jawaban pertanyaan nomor 7 dan 8

Dari tabel 9 dapat dilihat bahwa responden seluruhnya aktif dalam partai politik , berdasarkan kedudukannya di partai politik, responden yang mempunyai kedudukan sebagai Ketua Dewan Pimpinan Cabang (DPC) sebanyak satu orang (2,22 %) dan sebagai pengurus partai politik sebanyak 16 orang (35,56 %) dan responden yang hanya menjadi anggota partai politik sebanyak 28 orang (62,22 %).

Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sebagai penyelenggara pemerintahan Daerah bersama Kepala Daerah di masa reformasi ini perlu didukung oleh kemampuan dan profesionalisme yang tinggi secara individual dari Anggota DPRD. Salah satu kegiatan yang dapat diikuti oleh anggota DPRD untuk meningkatkan pengetahuan dan kemampuannya terutama dalam bidang pemerintahan daerah adalah melalui seminar dan pembekalan baik yang diadakan secara nasional maupun lokal.

3.3.3 PEMAHAMAN ANGGOTA DPRD KABUPATEN INDRAMAYU TERHADAP OTORITAS POLITIK YANG DIMILIKINYA.

Kehadiran Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah melahirkan perubahan dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara desemua satuan pemerintah otonom.

Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 secara organik hendak menjembatani penyelenggaraan otonomi daerah secara konskuen yang merupakan pemberian Undang-undang Dasar 1945 kepada Daerah.

Secara esensial penyelenggaraan otonomi daerah itu harus diletakan di atas prinsip-prinsip demokratisasi di segala bidang, peran serta masyarakat, pemerataan dan keadilan serta memperhatikan potensi dan keanekaragaman daerah.

Secara umum anggota DPRD Kabupaten Indramayu telah mengetahui ditetapkannya Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Dari 45 orang anggota DPRD Kabupaten Indramayu, sebanyak 1 orang (2,22 %) menjawab sangat mengetahui ditetapkannya Undang-undang tersebut, sedangkan sebanyak 44 orang (97,78 %) menjawab mengetahui. Pengetahuan yang mereka peroleh berasal dari berbagai sumber antara lain media cetak, media elektronik, buku-buku tentang pemerintahan daerah dan lain-lain.

Tabel 10

Pengetahuari Responden terhadap di tetapkan Undang-undang
Nomor 32 Tahun 2004

NO	JAWABAN	FREKUENSI	PROSENTASE
1.	Sangat mengetahui	1	2,22
2.	Mengetahui	44	97,78
3.	Kurang Mengetahui	-	-
4.	Tidak mengetahui	-	-
J U M L A H		45	100

Sumber : Diolah dari jawaban pertanyaan nomor 11

Sedangkan pengetahuan responden tersebut dikonfrontasikan dengan penilaian mengenai jiwa yang terkandung dalam Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004, sebagian responden berpendapat bahwa makna yang terkandung dalam undang-undang tersebut menunjukan adanya paradigma baru dalam penyelenggaraan pemerintahan di daerah yang sangat berbeda dengan paradigma perundang-undangan sebelumnya.

Konsep pemberdayaan yang terkandung dalam Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 merupakan konsep yang didalamnya terkandung unsur pemberdayaan DPRD. Keberadaan DPRD Kabupaten Indramayu merupakan salah satu indikator dari pelaksanaan kedaulatan rakyat. DPRD merupakan satu organisasi formal yang mempunyai kepastian tugas, wewenang, fungsi dan tanggung jawab sebagai wakil rakyat yang mewakili kepentingan, menyalurkan serta memperjuangkan aspirasi rakyat.

Sesuai dengan ruang lingkup penelitian, dalam bagian ini perhatian akan difokuskan pada Pemahaman Anggota DPRD Kabupaten Indramayu terhadap Otoritas Politik yang dimilikinya. Otoritas politik yang dimaksud adalah wewenang yang dimiliki anggota DPRD sehubungan dengan Peran dan Fungsinya sebagai badan Legislatif Daerah, badan perwakilan dan badan pengawas.

Tabel 11

Pengetahuan Responden terhadap Tugas wewenang
Dan fungsi Anggota DPRD

NO	JAWABAN	FREKUENSI	PROSENTASE
1.	Sangat memahami	5	11,11
2.	Memahami	34	75,56
3.	Kurang Menahami	6	13,33
4.	Tidak memahami	-	-
J U M L A H		45	100

Sumber : Diolah dari jawaban pertanyaan nomor 13

Berdasarkan data hasil penelitian dapat diketahui bahwa anggota DPRD Kabupaten Indramayu secara umum memahami Tugas, wewenang dan kewajibannya sebagai anggota DPRD. Sebanyak 5 orang (11,11 %) anggota DPRD menjawab sangat memahami tugas, wewenang dan kewajibannya. Sebanyak 34 orang (75,56 9%) menjawab memahami dan sebanyak 6 orang (13,33 %) menyatakan kurang memahami. Pemahaman responden terhadap otoritas Politiknya melalui kegiatan orientasi tentang tugas, wewenang dan kewajiban bagi anggota DPRD yang diselenggarakan oleh DPRD Kabupaten Indramayu.

Dalam pasal 41 dan 42 Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 disebutkan " DPRD memiliki fungsi legislasi, anggaran, dan pengawasan (pasal 41)", DPRD mempunyai tugas dan wewenang :

- a. membentuk Perda yang dibahas dengan Kepala Daerah untuk mendapat persetujuan bersama;
- b. membahas dan menyetujui rancangan Perta tentang APBD bersama dengan Kepala Daerah....

(Pasal 42 ayat (1) huruf a dan b)"

Sejalan dengan pasal tersebut, maka DPRD Kabupaten Indramayu, dalam Peraturan Tata Tertib DPRD tahun 2004, pasal 22 menegaskan : " DPRD mempunyai tugas dan wewenang a. membentuk Perda yang dibahas dengan Bupati untuk mendapat persetujuan bersama; b. membahas dan menyetujui rancangan Perta tentang APBD bersama dengan Bupati."

Memperhatikan ketentuan tersebut, maka Dewan Perwakilan Rakyat Daerah mempunyai hak Prakarsanya yaitu membuat dan Mengajukan Rancangan Peraturan Daerah. Di kabupaten Indramayu samapi periode masa persidangan 2004, Penggunaan Hak Prakarsa DPRD ini belum mendapat respon yang positif dari anggota DPRD. Selama ini usulan Rancangan Peraturan daerah selalu datang dari Eksekutif. Hal ini dapat dipahami mengingat berbagai keterbatasan yang dimiliki oleh DPRD . Informasi, Data, tenaga trampil dan kemampuan menganalisa berbagai aspek yang diperlukan dalam

penyusunan Rancangan Peraturan Daerah, eksekutif lebih siap dan lengkap dibandingkan yang dimiliki DPRD.

Meskipun DPRD Kabupaten Indramayu belum pernah mengajukan Rancangan Peraturan Daerah, tetapi pemahaman anggota DPRD terhadap mekanisme pengusulan Rancangan Peraturan Daerah sudah memahami. Dari data yang diperoleh sebanyak 1 orang (2,22 %) menyatakan sangat memahami, sebanyak 37 orang (82,22 %) menyatakan memahami, sedangkan yang menyatakan kurang memahami mekanisme pengusulan Rancangan Peraturan Daerah sebanyak enam orang (13,33 %).

Dari semua jawaban responden yang dikumpulkan melalui kuesioner tersebut merupakan jawaban terhadap pertanyaan yang berhubungan dengan Pemahaman Anggota DPRD Kabupaten Indramayu terhadap otoritas politik yang dimilikinya.

Jawaban yang telah dikelompokkan tersebut kemudian diberi skor dengan ketentuan sebagai berikut :

1. Jawaban a diberi nilai 4
2. Jawaban b diberi nilai 3
3. Jawaban c diberi nilai 2
4. Jawaban d diberi nilai 1

Setelah dilakukan pemberian skor kemudian diklasifikasikan dengan menggunakan rumus :

$$I = \frac{R}{K}$$

Keterangan :

I = Interval Kelas

R = Selisih nilai tertinggi dengan nilai terendah

K = Jumlah Kelas

Berdasarkan rumus diatas, didapat hasil sebagai berikut :

$$\begin{aligned} I &= \frac{19 - 12}{4} \\ &= \frac{7}{4} \\ &= 1,75 \end{aligned}$$

Sehingga diperoleh klasifikasi sebagai berikut :

1. Sangat baik dalam interval : 17,26 - 19
2. Baik dalam interval : 15,51 - 17,25
3. Cukup baik dalam interval : 13,76 - 15,50
4. Kurang baik dalam interval : 12 - 13,75

Dari klasifikasi diatas, maka skor-skor dari pertanyaan yang berhubungan dengan Pemahaman Anggota DPRD Kabupaten Indramayu terhadap otoritas politik yang dimilikinya dapat disajikan dalam tabel berbnetuk frekuensi sebagai herikut :

Tabel 12
Klasifikasi Pemahaman Anggota DPRD Kabupaten Indramayu
terhadap Otoritas Politik yang Dimilikinya.

NO	KATEGORI	FREKUENSI	PROSENTASE
1.	Sangat baik	3	6,67
2.	Baik	42	93,33
3.	Cukup baik	-	-
4	Kurang baik	-	-
J U M L A H		45	100

Sumber : Diolah dari tabel pada Lampiran 2

Melihat dari tabel tersebut Pemahaman Anggota DPRD Kabupaten Indramayu terhadap Otoritas Politik yang dimilikinya dapat dijelaskan sebagai berikut :

- a. Anggota DPRD yang mempunyai pemahaman sangat baik terhadap otoritas politik yang dimilikinya sebanyak 3 orang (6,67 %)
- b. Anggota DPRD yang mempunyai pemahaman baik terhadap Otoritas politik yang dimilikinya sebanyak 42 orang (93,33 %)

Pemahaman anggota DPRD yang beraneka ragam tersebut disebabkan oleh keanekaragaman pemahaman mereka terhadap hal-hal yang menjadi indikator otoritas politik Anggota DPRD antara lain : Pemahaman responden terhadap tugas, wewenang dan kewajiban DPRD serta Pemahaman responden terhadap mekanisme pengusulan Rancangan Peraturan Daerah.

3.3.4. PEMAHAMAN/ PERSEPSI ANGGOTA DPRD TERHADAP TEKNIK PEMBENTUKAN PERATURAN DAERAH

Sesuai dengan amanat Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945, pemerintah daerah berwenang untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan. Pemberian otonomi luas kepada daerah diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan dan peran serta masyarakat.

Penyelenggaraan pemerintahan daerah dalam melaksanakan tugas, wewenang, kewajiban, dan tanggungjawabnya serta atas kuasa peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dapat menetapkan kebijakan daerah yang dirumuskan antara lain dalam peraturan daerah, peraturan kepala daerah. Kebijakan daerah dimaksud tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dan kepentingan umum serta peraturan daerah lainnya.

Dalam Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah telah dirumuskankan lebih rinci proses dari isi sesuatu peraturan daerah. Hal itu diatur dalam pasal 136 s/d pasal 150. Adapun inti dari pasal-pasal tersebut ialah : Peraturan Daerah ditetapkan oleh Kepala Daerah setelah mendapat persetujuan bersama DPRD. Peraturan Daerah dibentuk dalam rangka

penyelenggaraan otonomi daerah Provinsi/kabupaten/kota dan tugas pembantuan dan merupakan penjabaran lebih lanjut dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dengan memperhatikan ciri khas masing-masing daerah. Peraturan Daerah juga tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

Agar dalam pembentukan Peraturan Perundang-undangan di daerah, tidak kebablasan, pemerintah telah menerbitkan Undang-undang yang mengatur tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yaitu Undang-undang Nomor 10 Tahun 2004, yang ditetapkan tanggal 24 Mei 2004.

Berkaitan dengan hal tersebut , sesuai dengan focus penelitian, maka pada bab ini akan disajikan Pemahaman/persepsi Anggota DPRD Kabupaten Indramayu terhadap Teknik Pembentukan Peraturan Daerah. Hal ini penting, karena seperti dikemukakan sebelumnya bahwa DPRD mempunyai Tugas dan wewenang membentuk Peraturan Daerah dan Anggota DPRD mempunyai hak mengajukan Rancangan Peraturan Daerah.

Dalam hal pengetahuan Anggota DPRD terhadap Undang-undang Nomor 10 tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, 2 orang (4,45 %) sangat memahami, 39 orang (86,67 %) memahami dan 4 orang (8,88 %) kurang memahami. Hal ini tentunya sangat berpengaruh terhadap kinerja

anggota DPRD ketika dilangsungkannya pembahasan Rancangan Peraturan Daerah.

Tabel 13

Pengetahuan Responden terhadap Undang-undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

NO	JAWABAN	FREKUENSI	PROSENTASE
1.	Sangat memahami	2	4,45
2.	Memahami	39	86,67
3.	Kurang Menahami	4	8,88
4.	Tidak memahami	-	-
J U M L A H		45	100

Sumber : Diolah dari jawaban pertanyaan nomor 16

Sedangkan pengetahuan anggota DPRD terhadap Peraturan Daerah Kabupaten Indramayu Nomor 15 Tahun 2002 tentang Tata Cara Pembuatan Peraturan Daerah dan Pengundangan Produk Hukum Daerah Kabupaten Indramayu, hamper seluruhnya sudah memahami, dari 45 orang anggota DPRD Kabupaten Indramayu jawaban terhadap pertanyaan " Apakah Bapak/Ibu memahami isi dari Peraturan Daerah tersebut" , 44 orang (99,78 %) menyatakan memahami dan hanya satu orang yang tidak menjawab atas pertanyaan tersebut.

Dari semua jawaban anggota DPRD Kabupaten Indramayu yang dikumpulkan melalui kuisisioner tersebut merupakan jawaban terhadap pertanyaan yang berhubungan dengan Persepsi anggota DPRD Kabupaten Indramayu terhadap Teknik Pembentukan Peraturan daerah, baik berdasarkan Undang-undang Nomor 10 Tahun

2004 maupun berdasarkan Peraturan Daerah Kabupaten Indramayu Nomor 15 Tahun 2002 tentang Tata Cara Pembuatan Peraturan Daerah dan Pengundangan Produk Hukum Daerah Kabupaten Indramayu.

Jawaban yang telah dikelompokkan tersebut kemudian diberi skor dengan ketentuan sebagai berikut :

1. Jawaban a diberi nilai 4
2. Jawaban b diberi nilai 3
3. Jawaban c diberi nilai 2
4. Jawaban d diberi nilai 1

Setelah dilakukan pemberian skor kemudian diklasifikasikan dengan menggunakan rumus :

$$I = \frac{R}{K}$$

Keterangan :

I = Interval kelas

R = Selisih Nilai tertinggi dengan nilai terendah

K = Jumlah Kelas

Berdasarkan rumus diatas, didapat hasil sebagai berikut :

$$I = \frac{36 - 27}{4}$$

$$= \frac{9}{4}$$

$$= 2,25$$

sehingga diperoleh klasifikasi sebagai berikut :

1. Sangat baik dalam interval : 33,76 - 36
2. Baik dalam interval : 31,56 - 33,75
3. Cukup baik dalam interval : 29,26 - 31,50
4. Kurang Baik dalam interval : 27 - 29,25

Dari klasifikasi diatas, maka skor-skor dari pertanyaan yang berhubungan dengan persepsi anggota DPRD Kabupaten Indramayu terhadap Teknik pembentukan Peraturan Daerah dapat disajikan dalam tabel berbentuk frekuensi sebagai berikut :

Tabel 14

**Klasifikasi Pemahaman Anggota DPRD Kabupaten Indramayu
terhadap Teknik Pembentukan Perda.**

NO	KATEGORI	FREKUENSI	PROSENTASE
1.	Sangat baik	2	4,45
2.	Baik	38	84,44
3.	Cukup baik	3	6,66
4	Kurang baik	2	4,45
J U M L A H		45	100

Sumber : Diolah dari jawaban pertanyaan no 16 s/d 27

Dari tabel tersebut dapat dilihat Persepsi anggota DPRD Kabupaten Indramayu terhadap Teknik Pembentukan Peraturan Daerah, dapat dijelaskan sebagai berikut :

- a. Anggota DPRD yang mempunyai pemahaman dan penafsiran sangat baik terhadap Teknik Pembentukan Peraturan Daerah sebanyak 2 orang (4,45 %);
- b. Anggota DPRD yang mempunyai pemahaman dan penafsiran baik terhadap Teknik Pembentukan Peraturan Daerah sebanyak 38 orang (84,44 %);
- c. Anggota DPRD yang mempunyai Pemahaman dan Penafsiran Cukup baik terhadap Teknik Pembentukan Peraturan Daerah sebanyak 3 orang (6,66 %);
- d. Anggota DPRD yang mempunyai Pemahaman dan Penafsiran Kurang baik terhadap Teknik Pembentukan Peraturan Daerah sebanyak 2 orang (4,45 %).

Persepsi anggota DPRD yang beraneka ragam tersebut disebabkan oleh keanekaragaman Pemahaman dan penafsiran terhadap hal-hal yang menjadi indikator , antara lain :

- Pemahaman responden terhadap Isi Peraturan Perundangan-undangan;
- Pemahaman responden terhadap hal-hal yang menjadi acuan dalam pembentukan Peraturan Daerah ;

Persepsi anggota DPRD terhadap Teknik Pembentukan Peraturan Daerah secara umum telah menunjukkan klasifikasi Baik.

3.3.5.PELAKSANAAN/APLIKASI OTORITAS POLITIK DPRD KABUPATEN INDRAMAYU DALAM PEMBAHASAN RAPERDA PELARANGAN MINUMAN BERALKOHOL

Otoritas Politik Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Indramayu tertuang dalam Peraturan Tata Tertib DPRD Kabupaten Indramayu. Untuk mengetahui sampai sejauhmana anggota DPRD Kabupaten Indramayu melaksanakan Otoritas Politiknya dan sesuai dengan ruang lingkup penelitian, maka pada bagian ini akan disajikan Aplikasi atau Pelaksanaan Otoritas Politik DPRD Kabupaten Indramayu melalui kuisisioner kepada 45 orang anggota DPRD Kabupaten Indramayu.

Salah satu tugas dan wewenang DPRD adalah bersama Bupati membentuk Peraturan Daerah, Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 melalui pasa-pasalnya telah mengatur tentang Peraturan Daerah dan Keputusan Kepala Daerah. Sebagai lembaga legislatif yang mempunyai kewenangan membuat Peraturan Daerah, seharusnya setiap Peraturan Daerah dibuat oleh DPRD. Persetujuan yang diberikan DPRD terhadap Rancangan Peraturan Daerah yang diusulkan Kepala Daerah sebenarnya mengandung kewenangan yang sangat menentukan, karena tanpa persetujuan DPRD tidak akan ada Peraturan Daerah. Disini terlihat bahwa meskipun DPRD kurang menggunakan haknya dalam pengusulan Rancangan Peraturan

Daerah, tetapi keberadaan DPRD tetap mempunyai posisi yang sangat menentukan dalam pembuatan Peraturan Daerah.

Rancangan Peraturan Daerah yang diusulkan oleh Eksekutif sebelum mendapat persetujuan DPRD melewati tahapan pembahasan baik pembahasan oleh Fraksi, Komisi dan Panitia Khusus. Dalam kaitan pembahasan rancangan peraturan daerah ini, anggota DPRD mempunyai hak dan kesempatan untuk menyampaikan usul, pendapat dan pemikirannya, sebagai perwujudan penyaluran aspirasi masyarakat.

Mencermati keaktifan anggota DPRD Kabupaten Indramayu dalam membahas Rancangan Peraturan Daerah tentang Pelarangan Minuman Beralkohol di Kabupaten Indramayu, Sebanyak 21 orang (46,67 %) menjawab sering atau antara tiga sampai lima kali memberikan usul dan pendapat, sebanyak 24 orang (53,33 %) menjawab pernah yaitu antara satu sampai dua kali memberikan usul dan pendapat.

Tabel 15

Aktifitas Responden dalam mengajukan usul/pendapat.

NO	KATEGORI	FREKUENSI	PROSENTASE
1.	Sangat sering (lebih dari 5 kali)	-	-
2.	Sering (antara 3 – 5 kali)	21	46,67
3.	Pernah (antara 1 – 2 kali)	24	53,33
4	Tidak pernah	-	-
J U M L A H		45	100

Sumber : Diolah dari jawaban pertanyaan nomor 31

Dalam mengajukan usul atau pendapat tersebut, dibagi menjadi beberapa katagori atau jenis usulan, ada yang bersipat usulan mengenai materi RAPERDA, Penambahan Pasal Baru atau hanya sekedar minta penjelasan. Dari 45 responden, sebanyak 17 orang (37,78 %) menjawab sering atau antara tiga sampai lima kali memberikan usul dan pendapat mengenai materi Raperda dan sebanyak 28 orang (62,22 %) menjawab pernah yaitu antara satu sampai dua kali memberikan usulan materi Raperda. Sedangkan yang mengajukan usul atau pendapat mengenai penambahan Pasal, dari 45 responden, dua orang (4,45 %) menyatakan sering mengajukan usul atau pendapat Penambahan Pasal dan sebanyak 43 oarang (95,55 %) menyatakan pernah mengajukan usul penambahan Pasal Baru.

Untuk dapat diakomodir atas usulan Penambahan Pasal Baru maupun terhadap usulan atau pendapat mengenai Materi Raperda dalam Penetapan Raperda tentunya perlu adanya perjuangan atau keseriusan dari Anggota DPRD sebagai wakil rakyat yang mempunyai tugas memperjuangkan aspirasi masyarakat di kancah legislative dan sampai sejauhmana pihak Pemerintah atau Eksekutif dapat menerima usulan dari wakil rakyat tersebut. Dari 45 responden, hanya satu orang (2,22 %) yang menyatakan Usulannya diterima atau diakomodir oleh rapat, sedangkan sisanya yaitu 44 orang (97,88 %)

menyatakan kadang-kadang (kurang 50 %) usul dan pendapatnya diterima oleh rapat.

Anggota DPRD adalah sebagai wakil rakyat yang dipilih melalui pemilihan umum, sebagai wakil rakyat mereka dituntut untuk menyalurkan aspirasi masyarakat. Terutama dalam menentukan kebijakan yang sesuai dengan keinginan dan kehendak dan kepentingan masyarakat yang diwakilinya.

Otoritas politik DPRD dalam melaksanakan fungsi perwakilan dapat dilihat dari kemampuan anggota DPRD dalam mengangkat berbagai permasalahan yang ada dalam masyarakat untuk dibicarakan pada forum DPRD. Oleh karena itu setiap anggota DPRD harus dapat menyerap aspirasi masyarakat yang beraneka ragam tersebut menjadi suatu kepentingan bersama.

Dalam penyaluran aspirasi masyarakat tersebut, anggota DPRD Kabupaten Indramayu pada umumnya telah menyalurkan melalui porum rapat dan sidang, Dari 45 responden dapat diperoleh data sebanyak 14 orang (31,11%) menjawab selalu menyalurkan aspirasi masyarakat, sebanyak 21 orang (46,67%) menjawab sering menyalurkan aspirasi masyarakat dan sebanyak 10 orang (22,22%) menjawab merasa belum menyalurkan aspirasi masyarakat.

Tabel 16

Pendapat Responden tentang Penyaluran Aspirasi Masyarakat.

NO	KATEGORI	FREKUENSI	PROSENTASE
1.	Selalu menyalurkan aspirasi masyarakat	-	-
2.	Sudah menyalurkan aspirasi masyarakat	41	91,11
3.	Belum menyalurkan aspirasi masyarakat	3	6,67
4	Tidak tahu	1	2,22
J U M L A H		45	100

Sumber : Diolah dari jawaban pertanyaan nomor 40

Untuk dapat memperoleh data permasalahan, keinginan dan aspirasi masyarakat untuk dirumuskan dalam suatu kebijakan pemerintah, diperlukan adanya komunikasi yang lancar antara anggota DPRD dengan masyarakat baik secara individu, kelompok maupun secara keseluruhan. Banyak hal yang dapat dilakukan oleh anggota DPRD dalam memperoleh data dan informasi yang diperlukan, antara lain melalui dengar pendapat.

Anggota DPRD Kabupaten Indramayu dalam pelaksanaan tugasnya dalam menampung dan menindaklanjuti aspirasi daerah dan masyarakat, secara umum selalu mengadakan dengar pendapat baik dengan eksekutif maupun dengan tokoh-tokoh masyarakat. Data yang diperoleh sebanyak 5 orang (11,11 %) menjawab sangat sering atau lebih dari lima kali melaksanakan dengar pendapat,

sebanyak 10 orang (22,22 %) menjawab sering atau antara tiga sampai lima kali mengadakan dengar pendapat, dan sebanyak 30 orang (66,67 %) menjawab pernah atau satu sampai dua kali mengikut dengar pendapat dengan Eksekutif dan Tokoh masyarakat.

Tabel 17

Aktifitas Responden dalam mengadakan tatap muka

NO	KATEGORI	FREKUENSI	PROSENTASE
1.	Sangat sering (lebih dari 5 kali)	5	11,11
2.	Sering (antara 3 – 5 kali)	10	22,22
3.	Pernah (antara 1 – 2 kali)	30	66,67
4	Tidak pernah	-	-
J U M L A H		45	100

Sumber : Diolah dari jawaban pertanyaan nomor 41

Sesuai dengan ketentuan yang berlaku, bahwa dalam tahapan pembahasan Rancangan Peraturan Perundangan – undangan sebaiknya melibatkan Lembaga Swadaya Masyarakat guna memperoleh masukan dan sekaligus sosialisasi Rancangan Peraturan perundang-undangan .

Berkaitan dengan hal tersebut, DPRD Kabupaten Indramayu dalam rangka pembahasan Rancangan Peraturan Daerah tentang Pelarangan Minuman Beralkohol, belum memberdayakan LSM dalam menjaring masukan dan tanggapan terhadap Raperda tersebut. Hal tersebut dapat kita perhatikan dari table 15 , dari 45 responden hampir semuanya menyatakan pernah atau antara satu sampai dua kali mengadakan Dialog dengan Lembaga Swadaya Masyarakat.

Tabel 18

Aktifitas Responden dalam mengadakan dialog dengan LSM

NO	KATEGORI	FREKUENSI	PROSENTASE
1.	Sangat sering (lebih dari 5 kali)	-	-
2.	Sering (antara 3 – 5 kali)	-	-
3.	Pernah (antara 1 – 2 kali)	45	24,44
4	Tidak pernah	-	-
J U M L A H		45	100

Sumber : Diolah dari jawaban pertanyaan nomor 42

Cara lain, dalam rangka menindaklanjuti aspirasi masyarakat dan dalam rangka masa reses anggota DPRD, mengadakan Peninjauan lapangan atau Kunjungan Kerja ke Daerah, hal ini merupakan cara yang efektif dalam menghimpun data dan informasi langsung dari masyarakat. Dari 45 responden, sebanyak 12 responden (26,67%) menyatakan sangat sering, sebanyak 24 orang (53,33%) menyatakan sering melakukan kunjungan kerja ke daerah dan sebanyak sembilan responden (20%) menyatakan pernah melakukan kunjungan kerja ke daerah.

Dari semua jawaban anggota DPRD Kabupaten Indramayu yang dikumpulkan melalui kusioner tersebut merupakan jawaban terhadap pertanyaan yang berhubungan dengan Aplikasi atau Pelaksanaan Otoritas Politik yang dimilikinya.

Jawaban yang telah dikelompokkan tersebut kemudian diberi skor dengan ketentuan sebagai berikut :

1. Jawaban a diberi nilai 4
2. Jawaban b diberi nilai 3
3. Jawaban c diberi nilai 2
4. Jawaban d diberi nilai 1

Setelah dilakukan pemebrian skor kemudian diklasifikasikan dengan menggunakan rumus :

$$I = \frac{R}{K}$$

Keterangan :

I = Interval Kelas

R = Selisih nilai tertinggi dengan nilai terendah

K = Jumlah Kelas

Berdasarkan rumus diatas, didapat hasil sebagai berikut :

$$\begin{aligned}
 I &= \frac{49 - 38}{4} \\
 &= \frac{11}{4} = 2,75
 \end{aligned}$$

Sehingga diperoleh klasifikasi sebagai berikut :

1. Sangat baik dalam interval : 46,26 - 49
2. Baik dalam interval : 43,51 - 46,25
3. Cukup Baik dalam interval : 40,76 - 43,50
4. Kurang Baik dalam interval : 38 - 40,75

Dari klasifikasi diatas, maka skor-skor dari pernyataan yang berhubungan dengan Aplikasi/Pelaksanaan Otoritas Politik anggota DPRD Kabupaten Indramayu dapat disajikan dalam ☐able berbentuk frekuensi sebagai berikut :

Tabel 19

Klasifikasi Pelaksanaan /Aplikasi Otoritas Politik DPRD Kabupaten Indramayu

NO	KATEGORI	FREKUENSI	PROSENTASE
1.	Sangat Baik	4	8,90
2.	Baik	7	15,55
3.	Cukup Baik	19	42,22
4.	Kurang Baik	15	33,33
Jumlah		45	100

Sumber : diolah dari jawaban pertanyaan nomor 28 s/d 42

Dari tabel tersebut, pelaksanaan atau aplikasi Otoritas Politik anggota DPRD Kabupaten Indramayu, dapat dijelaskan sebagai berikut :

- a. Anggota DPRD Kabupaten Indramayu yang telah melaksanakan Otoritas Politiknya dengan sangat baik (SB) sebanyak 4 orang (8,89 %);
- b. Anggota DPRD Kabupaten Indramayu yang telah melaksanakan Otoritas Politiknya dengan Baik (B) sebanyak 7 orang (15,55 %);
- c. Anggota DPRD Kabupaten Indramayu yang telah melaksanakan Otoritas Politiknya Cukup Baik (CB) sebanyak 19 orang (42,22 %);

- d. Anggota DPRD Kabupaten Indramayu yang melaksanakan Otoritas Politiknya Kurang Baik (KB) sebanyak 15 orang (33,33 %).

Frekuensi kinerja anggota DPRD Kabupaten Indramayu yang beranekaragam tersebut disebabkan oleh keanekaragaman mereka terhadap hal-hal yang menjadi indikator Pelaksanaan otoritas Politik DPRD, antara lain :

- Pemahaman responden terhadap mekanisme pengusulan Rancangan Peraturan Daerah;
- Aktivitas responden mengajukan usul/ pendapat dalam pembahasan Rancangan Peraturan daerah;
- Pendapat responden tentang penyaluran aspirasi masyarakat;
- Aktivitas mengikuti dengar pendapat;
- Aktivitas mengikuti peninjauan (kunjungan Kerja) ke daerah;

Kinerja anggota DPRD Kabupaten Indramayu yang baik atau positif dalam pelaksanaan otoritas politik yang dimilikinya disebabkan oleh baiknya persepsi mereka terhadap pemahaman tugas, wewenang dan kewajiban DPRD. Sedangkan Kinerja anggota DPRD yang kurang baik dalam pelaksanaan otoritas politik yang dimilikinya disebabkan oleh kurangnya pemahaman mereka terhadap mekanisme pengajuan usul/ pendapat dalam membahas Rancangan Peraturan Daerah , kurangnya penjangkauan aspirasi masyarakat dan penyaluran aspirasi masyarakat

3.3.6. HUBUNGAN PERSEPSI ANGGOTA DPRD KABUPATEN INDRAMAYU DENGAN PELAKSANAAN OTORITAS POLITIKNYA.

Persepsi anggota DPRD Kabupaten Indramayu yang dimaksud dalam tulisan ini adalah persepsi anggota DPRD Kabupaten Indramayu yang merupakan gabungan dari Persepsi anggota DPRD Kabupaten Indramayu terhadap Otoritas Politik yang dimilikinya (Variabel 1) dan Persepsi Anggota DPRD Kabupaten Indramayu terhadap Teknik Pembentukan Peraturan Daerah (Variabel 2).

Dari semua jawaban anggota DPRD Kabupaten Indramayu yang telah dikelompokkan kemudian dijumlah dan di klasifikasikan dengan menggunakan rumus :

$$I = \frac{R}{K}$$

Keterangan :

I = Interval Kelas

R = Selisih nilai tertinggi dengan nilai terendah

K = Jumlah Kelas

Berdasarkan rumus diatas, ddidapat hasil sebagai berikut :

$$I = \frac{54 - 40}{4}$$

$$= \frac{14}{4}$$

$$= 3,5$$

Sehingga diperoleh klasifikasi sebagai berikut :

1. Sangat baik dalam interval : 50,6 - 54
2. Baik dalam interval : 47,1 - 50,5
3. Cukup Baik dalam interval : 43,6 - 47
4. Kurang Baik : 40 - 43,5

Dari klasifikasi diatas, maka persepsi anggota DPRD Kabupaten Indramayu dapat disajikan dalam tabel berbentuk frekuensi sebagai berikut :

Tabel 20

Klasifikasi Persepsi Anggota DPRD Kabupaten Indramayu

NO	KATEGORI	FREKUENSI	PROSENTASE
1.	Sangat Baik	3	6,66
2.	Baik	24	53,33
3.	Cukup Baik	16	35,56
4.	Kurang Baik	2	4,45
Jumlah		45	100

Sumber : diolah dari Tabel lampiran 2 dan table lampiran 3

Dari tabel tersebut memperlihatkan Persepsi anggota DPRD Kabupaten Indramayu yang dapat dijelaskan sebagai berikut :

- a. Anggota DPRD yang mempunyai pemahaman dan penafsiran sangat baik (SB) sebanyak tiga orang (6,66 %);

- b. Anggota DPRD yang mempunyai Pemahaman dan penafsiran Baik (B) sebanyak 24 orang (53,33 %);
- c. Anggota DPRD yang mempunyai Pemahaman dan Penafsiran Cukup Baik (CB) sebanyak 16 orang (35,56 %)
- d. Anggota DPRD yang mempunyai pemahaman dan penafsiran kurang baik sebanyak 2 orang (4,45 %).

Pemahaman dan penafsiran seseorang dalam melaksanakan Tugas dan kewajibannya dapat mempengaruhi terhadap kinerja yang dihasilkannya. Begitu juga dengan anggota DPRD Kabupaten Indramayu dalam melaksanakan tugas dan fungsinya akan dipengaruhi oleh pemahaman dan penafsiran anggota DPRD Kabupaten Indramayu pada otoritas politik yang dimilikinya. Berikut ini penulis sajikan hubungan Persepsi Anggota DPRD (sebagai variabel Pengaruh) terhadap Pelaksanaan Otoritas Politik (sebagai variabel Terpengaruh) sebagai berikut :

Tabel 21

Hubungan Persepsi DPRD Kabupaten Indramayu (V1 + V2) dengan Pelaksanaan/Aplikasi Otoritas Politiknya (V3)

Persepsi Anggota DPRD	Klasifikasi Pelaksanaan Otoritas DPRD				Jumlah
	SB	B	CB	KB	
Sangat Baik	3 75 %		-	-	3 (6,66 %)
Baik	1 25 %	6 85,71%	10 52,63 %	7 46,67 %	24 (53,33 %)
Cukup Baik	-	1 14,29%	8 42,10 %	7 46,67 %	16 (35,56 %)
Kurang Baik	-	-	1 5,27 %	1 6,66 %	2 4,45 %
Jumlah	4 100 %	7 100 %	19 100 %	15 100 %	45 100 %

Memperhatikan Tabel tersebut maka dapat dijelaskan dari empat orang yang melaksanakan Otoritas Politiknya Sangat Baik, tiga orang (75 %) mempunyai persepsi sangat baik dan satu orang (25 %) mempunyai persepsi Baik terhadap otoritas politik yang dimilikinya dan terhadap teknik Pembentukan Peraturan Daerah . Sedangkan dari 7 orang Anggota DPRD Kabupaten Indramayu yang melaksanakan Otoritasnya secara baik (B) 6 (enam) orang (85,71 %) mempunyai Persepsi Baik dan 1 (satu) orang (14,29 %) mempunyai persepsi Cukup Baik.

3.3.7. HUBUNGAN PELAKSANAAN OTORITAS POLITIK DPRD DENGAN PERANANNYA DALAM PEMBAHASAN RAPERDA PELARANGAN MINUMAN BERALKOHOL.

Konsep pemberdayaan yang terkandung dalam Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan daerah merupakan konsep yang didalamnya terkandung unsur pemberdayaan DPRD. Seperti halnya DPRD Kabupaten lain. Keberadaan DPRD Kabupaten Indramayu merupakan salah satu Indikator dari pelaksanaan kedaulatan rakyat, DPRD merupakan suatu organisasi formal yang mempunyai kepastian tugas, wewenang, fungsi dan tanggung jawab sebagai wakil rakyat.

Peran utama yang diemban DPRD sebagai pemegang kedaulatan rakyat berkembang dalam tiga fungsi, yaitu ; Peran DPRD sebagai badan legislatif, DPRD mempunyai tugas untuk membuat peraturan-peraturan yang ada di daerah. Kedua, Peran sebagai Badan Perwakilan, DPRD merupakan lembaga yang anggota anggotanya di pilih oleh rakyat sehingga berperan sebagai wakil rakyat dan harus senantiasa menyalurkan aspirasi rakyat. DPRD Kabupaten Indramayu, seperti yang telah diuraikan terdahulu sebanyak 41 Anggota DPRD (91,11 %) sudah menyalurkan aspirasi masyarakat, sebanyak 3 orang (6,67 %) belum menyalurkan aspirasi masyarakat dan satu orang (2,22 %) tidak memberikan jawaban. Ketiga, peran DPRD sebagai Badan Pengawas

yaitu peran mengawasi jalannya penyelenggaraan pemerintahan dan Peraturan Daerah

Peran Kedua, yang diemban anggota DPRD adalah sebagai Wakil Rakyat yang dipilih melalui pemilihan umum, sebagai wakil rakyat mereka dituntut untuk menyalurkan aspirasi masyarakat untuk dapat menentukan kebijakan yang sesuai dengan kehendak masyarakat yang diwakilinya, maka anggota DPRD harus mengetahui kepentingan dan aspirasi masyarakat. Dalam hal ini Anggota DPRD selalu mengadakan kunjungan kerja ke Daerah, baik dalam rangka Reses maupun dalam rangka tindak lanjut aspirasi masyarakat. Seperti telah dikemukakan diatas, dari 45 anggota DPRD Kabupaten Indramayu sebanyak 1 orang (2,22 %) menyatakan Sering lebih dari lima kali dan sebanyak 44 orang (97,88 %) menyatakan pernah antara satu sampai dua kali kunjungan kerja atau peninjauan ke Daerah.

Dengan telah memahaminya anggota DPRD terhadap Otoritas Politik yang dimilikinya serta memahami apa yang harus dilakukan dalam Pembentukan Peraturan Daerah di realisasikan dengan telah bekerjanya alat-alat kelengkapan DPRD Kabupaten Indramayu, maka penulis berkesimpulan Peranan DPRD Kabupaten Indramayu Dalam Pembentukan Peraturan Daerah dapat dikatakan cukup baik, dengan indikator-indikator sebagaimana telah di uraikan diatas.

3.4. FUNGSI KEKUATAN POLITIK DALAM PENGAMBILAN KEPUTUSAN TERHADAP RAPERDA PELARANGAN MINUMAN BERALKOHOL

Berkenaan dengan pengambilan Keputusan atau proses pengambilan Keputusan terhadap suatu kebijakan Daerah tentunya tidak terlepas dari peranan Partai Politik yang duduk dalam wadah Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

Sebagaimana di atur dalam Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004, DPRD Kabupaten mempunyai Fungsi Legislasi yaitu fungsi DPRD untuk membentuk Peraturan Daerah bersama Bupati.

Ada dua jenis Peraturan Daerah yaitu Peraturan Daerah di luar Anggaran Daerah dan Peraturan Daerah yang menyangkut Anggaran Daerah (APBD), kedua jenis Peraturan Daerah tersebut tentunya mempunyai Mekanisme dan Proses Penyusunan serta Penetapan yang berbeda.

Dalam bab ini penulis akan kemukakan fungsi kekuatan politik dalam mekanisme dan proses pengambilan Keputusan DPRD terhadap Rancangan Peraturan Daerah tentang Pelarangan Minuman Beralkohol di Kabupaten Indramayu.

a. Pembicaraan Tingkat Pertama.

Istilah atau penyebutan terhadap tahapan pengambilan Keputusan terhadap Kebijakan Daerah, tentunya antara daerah yang satu dengan daerah yang lain sangat beragam, seperti halnya di

Kabupaten Indramayu, Tahapan Pembahasan Tingkat Pertama dikenal dengan istilah Nota Penjelasan atau Nota Penghantaran Eksekutif.

Dalam pembahasan tingkat pertama ini, Bupati dalam Rapat Paripurna DPRD menyampaikan atau menjelaskan argumentasi mengapa mengajukan Rancangan Peraturan Daerah diperlukan serta memberikan elaborasi dari garis-garis besar isi Rancangan Peraturan Daerah yang bersangkutan.

Penyampaian Nota Penjelasan terhadap Rancangan Peraturan Daerah tentang Pelarangan Minuman Beralkohol di Kabupaten Indramayu disampaikan oleh Bupati Indramayu pada Rapat Paripurna DPRD Kabupaten Indramayu tanggal 23 Mei 2005.

Dalam Nota penjelasan Bupati Indramayu menjelaskan bahwa " Pemerintah Kabupaten Indramayu dalam kurun waktu hamper satu dasa warsa telah mengeluarkan dua produk hokum daerah yang berhubungan dengan minuman yang mengandung alcohol yaitu : **Pertama;** Peraturan Daerah Kabupaten Daerah Tingkat II Indramayu Nomor 9 tahun 1998 tentang Retribusi Ijin Tempat Penjualan Minuman Beralkohol, **Kedua;** Peraturan Daerah Kabupaten Indramayu Nomor 30 Tahun 2001 tentang Pelarangan

Peredaran dan Penggunaan Minuman Keras di Kabupaten Indramayu⁴⁵

Sejalan dengan tuntutan masyarakat bahwa Minuman Beralkohol tidak boleh beredar di wilayah Kabupaten Indramayu, oleh karenanya Pemerintah Daerah kabupaten Indramayu menggulirkan Rancangan Peraturan Daerah tentang Pelarangan Minuman Berlakohol.

Dalam Rancangan Peraturan Daerah ini, mengatur mengenai hal-hal antara lain sebagai berikut :

- Pelarangan dan Penegakan;
- Ketentuan Penindakan;
- Pemusnahan Minuman Beralkohol;
- Ketentuan Pidana dan Penyidikan;
- Ketentuan Peralihan.

Diharapkan dengan ditetapkannya RAPERDA tersebut menjadi Peraturan Daerah, keinginan massyarakat Kabupaten Indramayu bersih dan bebas dari minuman beralkohol dapat tercapai.

b. Pembicaraan Tingkat Kedua

PembicaraanTingka Kedua berupa penyampaian Pemandangan Umum dalam Rapat Paripurna DPRD, di Kabupaten Indramayu dikenal dengan istilah Pemandangan Umum Fraksi.

⁴⁵ Nota Penjelasan Bupati Indramayu,

Seperti yang telah di kemukakan pada bab sebelumnya bahwa Fraksi adalah merupakan pengelompokan Anggota DPRD dari Partai Politik peserta Pemilihan Umum yang mendapat kursi di DPRD sesuai dengan ketentuan perundang-undangan. Fraksi di DPRD bukan merupakan alat kelengkapan DPRD

Fraksi dan susunan pimpinanya secara garis besarnya adalah merupakan gambaran perwakilan partai politik tersebut di DPRD. Fraksi sebagai jembatan partai Politik yang bersangkutan untuk menyampaikan aspirasi hasil pengamatan partai dan sikap partai pada suatu kebijakan atau rencana kebijakan daerah. Setiap kegiatan fraksi yang kemudian diwujudkan dalam sikap fraksi di DPRD harus mencerminkan keinginan dan sikap partai yang diwakilinya. Suara fraksi disalurkan lewat anggota-anggotanya yang duduk di komisi-komisi DPRD atau Panitia-panitia DPRD.

Bagaimana dalam praktek kesehariannya, apakah fraksi-fraksi atau anggota fraksi yang duduk di DPRD Kabupaten Indramayu telah menyalurkan aspirasi Partai Politiknya atau masyarakat yang diwakilinya dan sampai sejauhmana fraksi mempertahankan argumentasi aspirasinya. Khususnya berkenaan dengan pembentukan Peraturan Daerah atau Pengambilan Keputusan terhadap Rancangan Peraturan Daerah tentang Pelarangan Minuman Beralkohol di Kabupaten Indramayu. Maka fraksi-fraksi yang ada di DPRD Kabupaten Indramayu menyampaikan sikapnya melalui

Pemandangan Umum Fraksi dalam Rapat Paripurna DPRD Kabupaten Indramayu tanggal 31 Mei 2005.

Untuk itu penulis sajikan data hasil pengolahan data kepustakaan sebagai berikut :

Tabel 22

Rincian Usul Fraksi terhadap RAPERDA
Pelarangan Minuman Beralkohol

NO	MATERI	FRAKSI				JUMLAH
		P.GOLKAR	PDI.P	PKB	BP	
1	Perubahan Materi	2	2	1	1	6
2	Tambahan Pasal baru	2	2	2	1	7
3	Permintaan Penjelasan	7	2	5	5	19
4	Usul Penyempurnaan redaksional	4	8	1	1	14
Jumlah		15	14	9	8	46

Sumber : Diolah dari Nota Pemandangan Umum Fraksi dan Catatan Hasil Kerja Pansus

Menganalisa data tersebut menunjukan sikap kritis yang lebih tinggi dari Fraksi Partai Golkar (F.P.Golkar) dan Fraksi Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan (F PDI-P) ketimbang Fraksi Partai Kebangkitan Bangsa (FPKB) dan Fraksi Bintang Persatuan (FBP), sementara yang lebih aktif untuk penyempurnaan materi adalah Fraksi PDI Perjuangan,dan disusul Fraksi Partai Golkar, sedangkan berkenaan dengan tambahan pasal baru yang sesungguhnya merupakan indicator bagi kadar independensi atau daya kritis golongan anggota, ternyata rata-rata air untuk tiga fraksi yaitu F.P.Golkar, FPDI.P dan FPKB.

Tentunya hal tersebut menunjukan betapa lemahnya daya kritis dari anggota DPRD Kabupaten Indramayu.

Keseluruhan materi perdebatan DPRD dalam proses pengambilan Keputusan terhadap Raperda Pelarangan Minuman Beralkohol itu dibedakan sifatnya yang krusial dan non krusial. Materi usulan yang bersifat krusial ialah yang pembicaraannya samapi ke tingkat Panitia Khusus atau Pembahasan tingkat ketiga, yaitu terdiri dari masalah Judul RAPERDA, Hubungan antara RAPERDA dengan Perundang-undangan yang lebih tinggi serta dampak yang akan timbul setelah ditetapkan dan diberlakukannya Perda tersebut.

Adapun masalah yang bersifat nonkrusial menyangkut usul yang tidak dianggap prinsipil oleh masing-masing fraksi. Baik masalah krusial maupun nonkrusial dibedakan lagi atas materi yang termasuk subtansial dan redaksional. Usulan redaksional menyangkut perubahan bahasa, dan usulan yang bersifat subtansial menyangkut materi RAPERDA itu sendiri.

Berdasarkan keempat kategori itu, maka keseluruhan usul fraksi terhadap RAPERDA itu, tergambar dalam table berikut ini.

Tabel 23
Rincian Usul Fraksi Berdasarkan Sifatnya

Materi Fraksi	Krusial		Non-krusial		Jumlah	
	Substansi	Redaksi	Substansi	Redaksi	substansi	Rdaksi
F.P. Golkar	4	2		2	4	4
F.PDI/P	4	5		3	4	8
F.PKB	2	1	1		2	2
F.BP		2		2	2	2
Jumlah	10	10	1	7	12	16

Sumber : Diolah dari laporan hasil kerja Pansus

Distribusi semua usul masing-masing fraksi menurut keempat kategori tersebut menampilkan sikap kritis Fraksi Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan dan Fraksi Partai Golongan Karya ketimbang kedua Fraksi lainnya.

Hanya saja jika diperhatikan usul siapa yang keluar sebagai kesepakatan atau hasil msuyawarah untuk mufakat DPRD sehingga dijadikan materi atau pasal-pasal Peraturan Daerah tentang Pelarangan Minuman Beralkohol.

c. Pembicaraan Tingkat Ketiga.

Pembicaraan Tingkat Ketiga adalah merupakan inti pembahasan intensif atas satu rancangan Peraturan daerah. Dalam tingkat tiga ini pembahasan dapat berupa Rapat Komisi, Rapat Gabungan Komisi, Rapat Panitia Khusus, Rapat Tim Perumus yang dilakukan bersama-sama dengan Kepala Daerah atau pejabat yang ditunjuk. Proses pembahasan tahap tiga ini biasanya berjalan alot terutama ketika membahas yang sensitive ataupun yang menyangkut beban warga apabila Rancangan Peraturan Daerah tersebut diterapkan.

Dikabupaten Indramayu, sesuai dengan mekanisme yang ditetapkan dalam Peraturan tata Tertib DPRD, sarana yang tersedia untuk pembahasan tahap tiga ini adalah Rapat Panitia Khusus.

Berkenaan dengan pembahasan Rancangan Peraturan Daerah tentang Pelarangan Minuman Beralkohol di Kabupaten Indramayu, telah dibentuk Panitia Khusus DPRD Kabupaten Indramayau dalam rangka Pembahasan 3 (tiga) Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Indramayu, dengan Keputusan Pimpinan DPRD Kabupaten Indramayu Nomor 188.342/12/KP/DPRD/2005, tanggal 1 Juni 2005.

Adapun personalia keanggotaan Pansus tersebut adalah sebagai berikut

- | | |
|-----------------------------------|----------------|
| 1. Yth. Drs.H.A.Rozag Muslim | (F.P.Golkar) |
| 1. Yth. Mahpudin,SH | (F.P.Golkar) |
| 2. Yth. Taufik Hidayat | (F.P.Golkar) |
| 3. Yth. Atoilah Dalil, P.Grand | (F.P.Golkar) |
| 4. Yth. Hais Lasimpala | (F.P.Golkar) |
| 5. Yth. H.Munadi Abdulgani,SE.BBA | (F.P.Golkar) |
| 6. Yth. Abdul Rahman,SE.BBA | (F.P.Golkar) |
| 7. Yth. Ono Surono | (F.PDI.P) |
| 8. Yth. Kusmayadi | (F.PDI.P) |
| 10. Yth. Akyadi,AF | (F.PDI.P) |
| 11. Yth. Drs.Sucioto Wirakusuma | (F.PDI.P) |
| 12. Yth. Drs. Saprudin | (F. PKB) |
| 13. Yth. H.Moh.Syatori,Shi,MA | (F. PKB) |

14. Yth. H. Junaedi (F.BP)

15. Yth. H.Mansur Idris (F.BP)

16. Yth. Drs. H. Tugyono (F. BP)

Panitia Khusus tersebut bekerja sejak tanggal ditetapkan, akan tetapi berdasarkan hasil Rapat Panitia Musyawarah, Panitia Khusus mulai bekerja sejak tanggal 7 s/d 16 juni 2005 dan tanggal 17 Penyampaian hasil kerja Pansus.

Dalam rapat Pansus ini pasal demi pasal Rancangan Peraturan Daerah tersebut dibahas, terutama yang menjadi catatan dan pendapat Fraksi dan Komisi yang disampaikan pada Rapat Paripurna Penyampaian Pemandangan Umum Fraksi, dengan tetap menjaga keutuhan Rancangan Peraturan Daerah sebagai satu system dan tidak bertentangan dengan Peraturan Daerah yang sudah ada dan berlaku atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

Adapun hasil pembahasan Panitia Khusus bersama Tim Asistensi Eksekutif dapat disajikan sebagai berikut :

1. Pada Konsideran Menimbang Huruf (b), kata **Memprihatinkan** diganti menjadi **Membahayakan** dan kata **Dikhawatirkan akan** dihapus, sehingga selengkapnya adalah : **Bahwa Peredaran dan Penggunaan Minuman yang mengandung Alkohol saat ini sudah sangat membahayakan, sehingga merusak sendi-sendi kehidupan masyarakat yang agamis, bermodal dan berbudi pekerti.**

2. Pada Bab I Ketentuan Umum, Pasal 1 ada penambahan Redaksional baru sehingga semula terdiri dari 12 item menjadi 13 item, ditempatkan pada nomor 7 baru, selengkapnya berbunyi :

7. Memproduksi adalah suatu proses / kegiatan dari suatu keadaan tidak ada menjadi ada atau dari keadaan terbatas menjadi banyak.

Nomor – nomor selanjutnya menyesuaikan.

3. Pada Bab II Pasal 2 Ayat (1) kata mempergunakan diubah menjadi kata meminum, ayat (1) selengkapnya berbunyi :
setiap orang atau badan dilarang menimbun, mengoplos, menjamu dan meminum minuman yang mengandung alkohol dalam wilayah Kabupaten Indramayu.

4. Pada Bab II Pasal 5, ada penambahan 2 (dua) ayat baru yaitu ayat (2) dan ayat (3), Redaksional selengkapnya berbunyi :

(2) Polisi Pamong Praja berkewajiban menindak lanjuti penyitaan dan penerimaan minuman yang mengandung alkohol sebagaimana dimaksud pada ayat (1) pasal ini kepada Penyidik Pegawai Negeri Sipil (PPNS).

(3) Minuman yang mengandung alkohol sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) pasal ini wajib disimpan digudang penyimpanan untuk selanjutnya dijadikan barang bukti dalam penyidikan selanjutnya.

5. Bab III Golongan minuman beralkohol Pasal 6 dalam Draft Raperda dihapus, Bab dan Pasal-pasal berikutnya menyesuaikan.
6. Pada Bab IV Pasal 7 Draft Raperda diubah menjadi Bab III Pasal 6, ayat (2) menjadi ayat (1) dan ayat (3) menjadi ayat (2) Pada ayat (1) Kata **Mempergunakan** diubah menjadi kata **Meminum**.

Ayat selengkapnya berbunyi :

(1) Bupati berhak memerintahkan untuk menutup dan atau membongkar tempat-tempat yang menurut penilaian dan keyakinannya dan atas saran dan usul Tim dipergunakan untuk memproduksi, mengoplos dan meminum minuman yang mengandung alkohol.

7. Pada Bab V Pasal 9 Draft Raperda diubah menjadi Bab IV Pasal 8, Ada Penambahan 2 (dua) ayat baru ditempatkan pada ayat (3) dan (4), sehingga semula ada 2 ayat menjadi 4 ayat, selengkapnya berbunyi :

(3) Pemusnahan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan (2) pasal ini dilakukan oleh Tim Gabungan yang akan ditetapkan oleh Bupati.

(4) Pelaksanaan pemusnahan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan (2) dituangkan dalam Berita Acara.

8. Pada Bab VI Ketentuan Pidana Pasal 10 berubah menjadi Bab V Pasal 9, bunyi Bab dan Pasal tidak ada perubahan.

9. Pada Bab VI Ketentuan Pidana Pasal 11 berubah menjadi Bab v Pasal 10, dan kata Sebagaiman seharusnya tertulis Sebagaimana. Pasal 10 selengkapnya berbunyi : **Denda sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 Peraturan Daerah ini dimasukan ke dalam kas Daerah dan merupakan pendapatan Daerah.**
10. Pada Bab VII Ketentuan Penyidikan Pasal 12 terjadi perubahan menjadi Bab VI Pasal 11, pada ayat (1) kata penegakkan diubah menjadi kata penyidikan, kata sebagaimana dimaksud dalam pasal 6 ayat (1) diubah menjadi kata pelanggaran ketentuan pasal 2 ayat (1) dan (2), ayat (1) selengkapnya berbunyi :
 - (1) **Penyidikan terhadap pelanggaran ketentuan dalam pasal 2 ayat (1) dan ayat (2) Peraturan Daerah ini dilakukan oleh Penyidik Pegawai Negeri Sipil (PPNS) Dilingkungan Pemerintah Kabupaten Indramayu.**
11. Pada Pasal 11 ini terjadi penambahan satu ayat lagi yaitu ayat (3) baru, selengkapnya berbunyi :

Ayat (3) **Penyidik sebagaimana dimaksud pada ayat penyidikan dan melaporkan hasil penyidikannya kepada penuntut umum sesuai ketentuan yang diatur dalam Undang-undang Nomor 8 Tahun 1981 tentang KUHP.**
12. Bab VIII Ketentuan peralihan pasal 13 berubah menjadi Bab VII Pasal 12, ayat (1) kata Berlaku selama kurun waktu 1 (satu)

bulan sejak tanggal diundangkannya Peraturan Daerah ini
 diubah menjadi **melakukan usahanya selama ± 2 (dua)**
bulan sejak tanggal ditetapkannya Peraturan Daerah ini,
 selengkapnya berbunyi :

(1) Setiap orang atau Badan yang melakukan kegiatan usaha menjual minuman yang mengandung alkohol dan memiliki surat ijin penjualan minuman yang mengandung alkohol pada saat mulai berlakunya Peraturan Daerah ini tetap melakukan usahanya selama 2 (dua) bulan sejak tanggal diundangkannya Peraturan Daerah ini.

13. Batang Tubuh Raperda pelanggaran minuman beralkohol ini semula terdiri dari 9 (sembilan) Bab, 16 (enam belas) pasal, menjadi 8 (delapan) Bab 15 (lima belas) pasal.

d. Pembicaraan Tingkat Empat

Pembicaraan tingkat empat adalah merupakan tahapan pengambilan keputusan, pembicaraan tingkat empat ini dilakukan dalam Rapat Paripurna. Di Kabupaten Indramayu khususnya, pembicaraan tingkat empat ini dikenal dengan Istilah Rapat Paripurna Penyampaian Kata Akhir Fraksi, yaitu penyampaian sikap fraksi terhadap hasil kerja pansus bersama tim Asistensi Eksekutif.

Dalam Rapat Paripurna DPRD Kata Akhir Fraksi ini terdiri dari 3 (tiga) kegiatan pokok sebelum rapat pengarnbilan keputusan yaitu :

1. Laporan hasil Kerja Pansus (Pembahasan tingkat III);
2. Penyampaian pendapat akhir/ kata akhir fraksi-fraksi;
3. Pengambilan Keputusan.

Berkaitan dengan Pengambilan Keputusan DPRD dalam penetapan Rancangan Peraturan Daerah tentang Pelarangan Minuman Beralkohol di Kabupaten Indramayu tersebut, Ketua Panitia Khusus menyampaikan Laporan Hasil kerjanya berikut rumusan Rancangan Peraturan daerah secara lengkap.

Terhadap laporan hasil kerja Pansus dan Rancangan Peraturan daerah tentang Pelarangan Minuman Beralkohol di Kabupaten Indramayu, semua fraksi yang ada di DPRD Kabupaten Indramayu secara bulat menerima dan menyetujui untuk di tetapkan menjadi Peraturan Daerah Kabupaten Indramayu.

Memperhatikan nota Kata Akhir Fraksi-fraksi terhadap Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Indramayu tentang Pelarangan Minuman Beralkohol, ternyata, Fraksi-fraksi masih memberikan catatan-catatan , sebelum menyampaikan sikapnya. Hal tersebut sebagai bukti bahwa Fraksi tersebut masih kritis terhadap pengambilan kebijakan daerah.

Sesuai dengan ketentuan perundang-undangan, pasal 144 Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 disebutkan " Rancangan Peraturan Daerah yang telah disetujui bersama oleh DPRD dan Gubernur atau Bupati/Walikota disampaikan oleh DPRD kepada Gubernur atau Bupati/Walikota untuk ditetapkan sebagai Peraturan Daerah.

Penyampaian Rancangan Peraturan Daerah tersebut dilakukan dalam jangka waktu paling lama 7 (tujuh) hari terhitung sejak tanggal persetujuan bersama. Rancangan Peraturan Daerah seperti tersebut diatas, ditetapkan oleh gubernur, atau Bupati/Walikota dengan membubuhkan tanda tangan dalam jangka waktu paling lama 30 (tiga puluh) hari sejak Rancangan tersebut disetujui.⁴⁶

Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Indramayu tentang Pelarangan Minuman Beralkohol di Kabupaten Indramayu, disetujui dalam Rapat Paripurna DPRD Kabupaten Indramayu, tanggal 22 Juni 2005. Kemudian di tandatangani oleh Bupati Indramayu pada tanggal 20 Juli 2005 dan diundangkan dalam Lembaran Daerah pada tanggal 1 Agustus 2005.

3.5. KEBIJAKAN PEMERINTAH KABUPATEN INDRAMAYU DALAM PENANGGULANGAN MINUMAN YANG MENGANDUNG ALKOHOL

Negara Republik Indonesia sebagai Negara Kesatuan dalam penyelenggaraan pemerintahannya menganut azas desentralisasi, dekonsentrasi dan azas pembantuan. Penyelenggaraan azas desentralisasi secara bulat dan luas dilaksanakan di daerah Kabupaten/kota untuk memberikan kesempatan dan keleluasaan Kepala Daerah otonom dalam mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri serta berdasarkan

⁴⁶ Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 , Media Grafika Utama, Yogyakarta-2005, hal. 104

aspirasi masyarakat, sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Penyelenggaraan pemerintahan daerah dalam melaksanakan tugas, wewenang, kewajiban, dan tanggungjawab serta atas kuasa peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dapat menetapkan kebijakan daerah yang dirumuskan antara lain dalam peraturan daerah, peraturan kepala daerah, dan ketentuan daerah lainnya. Kebijakan daerah dimaksud tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dan kepentingan umum serta peraturan daerah lainnya.

Kebijaksanaan menurut Carl Frederich yang dikutip oleh DR.RM.Talib Puspojusuno,SH dalam Makalahnya yang berjudul Kebijakan Kriminal Dalam Menanggulangi Kejahatan Politik Ditinjau dari Aspek Perundang-undangan, " Suatu tindakan yang mengarah pada tujuan yang diusulkan oleh seseorang, kelompok atau pemerintah dalam lingkungan tertentu sehubungan dengan adanya hambatan-hambatan tertentu seraya mencari peluang-peluang untuk mencapai tujuan atau mewujudkan sasaran yang diinginkan."⁴⁷

Sedangkan menurut W.L.Jenkin merumuskan Kebijakan Negara adalah " Sebagai serangkaian keputusan yang saling berkaitan yang diambil oleh seorang actor politik atau sekelompok actor politik berkenaan dengan tujuan yang telah dipilih beserta cara-cara untuk mencapainya dalam suatu situasi dimana keputusan-keputusan itu pada prinsipnya masih berada dalam batas-batas kewenangan kekuasaan dari para actor tersebut."⁴⁸

Chief J.O.Odoji, merumuskan bahwa Kebijakan Negara adalah suatu tindakan bersanksi yang mengarah pada suatu tujuan tertentu yang diarahkan pada suatu masalah atau sekelompok masalah tertentu yang aling berkaitan yang mempengaruhi sebagian besar warga masyarakat."⁴⁹

⁴⁷ DR. Talib Puspokusumo,SH " Kumpulan Makalah " IBLAM Jakarta 2001, hal 6

⁴⁸ Ibid, hal 7

⁴⁹ Op.Cit, hal 7

Sementara itu berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 20 tahun 2001 tentang Pembinaan dan Pengawasan Atas Penyelenggaraan Pemerintahan daerah, merumuskan " Kebijakan Daerah adalah aturan, arahan, ketentuan dan pedoman dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah yang dituangkan dalam Peraturan daerah, Keputusan kepala Daerah, Keputusan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dan Keputusan Pimpinan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah."⁵⁰

Berkenaan dengan hal tersebut dan mengacu pada Program Pembangunan Kabupaten Indramayu Tahun 2001 – 2005 yang tertuang dalam Peraturan Daerah Nomor 6 Tahun 2001 , Pemerintah Kabupaten Indramayu telah menetapkan kebijakan daerah penanggulangan Minuman yang mengandung alkohol dan dirumuskan dalam Peraturan Daerah.

Pertimbangan Pemerintah Kabupaten Indramayu, mengeluarkan kebijakan tersebut dengan alasan bahwa minuman yang mengandung alkohol secara nyata dapat membahayakan kesehatan terhadap manusia, mengancam kehidupan masa depan generasi muda, bangsa serta merupakan salah satu penyebab terjadinya tindakan-tindakan yang tidak terpuji yang dapat mengganggu keamanan dan ketertiban didalam masyarakat. Alasan kedua, peredaran dan penggunaan minuman yang mengandung alkohol saat ini sudah sangat membahayakan, sehingga merusak sendi-sendi kehidupan masyarakat yang agamis, bermoral dan berbudi pekerti.

⁵⁰ Peraturan Pemerintah Nomor 20 Tahun 2001

Dengan dua alasan tersebut serta atas desakan masyarakat Indramayu, maka Pemerintah Kabupaten Indramayu mengambil kebijakan, bahwa Minuman yang mengandung alkohol dilarang beredar di wilayah Kabupaten Indramayu.

Lebih lanjut kebijakan Pemerintah Daerah dalam penanggulangan maraknya Peredaran Minuman yang mengandung alkohol ini, secara holistic dapat digambarkan sebagai berikut :

- a. Setiap orang atau badan dilarang memproduksi, mengedarkan, memperdagangkan, menimbun, mengoplos, menjamu dan mempergunakan minuman beralkohol;
- b. Setiap orang atau badan dilarang membawa masuk minuman beralkohol kewilayah Kabupaten Indramayu dengan alasan apapun;
- c. Penegakan peraturan daerah tentang pelarangan minuman beralkohol di Kabupaten Indramayu dilakukan oleh satuan Polisi Pamong Praja;
- d. Polisi Pamong Praja dalam melakukan penegakan Peraturan Daerah tentang Pelarangan Minuman Beralkohol mempunyai wewenang antara lain :
 - Menertibkan dan menindak setiap orang dan badan yang melakukan pelanggaran;

- Melakukan penutupan dan atau pembongkaran tempat yang digunakan untuk kegiatan yang berhubungan dengan minuman beralkohol;
 - Melakukan penyitaan dan atau pengamanan minuman beralkohol;
 - Menerima minuman beralkohol yang diserahkan secara sukarela oleh pemiliknya.
- e. Bupati berhak memerintahkan untuk menutup dan atau membongkar tempat-tempat yang menurut penilaian dijadikan kegiatan untuk memproduksi, memperdagangkan, mengedarkan dan menimbun minuman beralkohol.
- f. Setiap orang atau badan yang melakukan kegiatan usaha menjual minuman yang mengandung alkohol yang memiliki Surat Ijin Penjualan pada saat mulai berlakunya Peraturan Daerah ini tetap melaksanakan usahanya selama kurun waktu 1 (satu) bulan sejak tanggal diundangkannya peraturan daerah ini.
- g. Atas-pelanggaran Peraturan Daerah ini dikenakan ancaman hukuman pidana kurungan paling lama 6 (enam) bulan dan denda setinggi-tingginya Rp.50.000.000,- (lima puluh juta rupiah);
- h. Penyidikan terhadap pelanggaran peraturan daerah ini dilakukan oleh Penyidik Pegawai Negeri Sipil (PPNS).

Dari pokok-pokok kebijakan daerah terhadap penanggulangan minuman beralkohol di kabupaten Indramayu yang dirumuskan dalam Peraturan Daerah Kabupaten Indramayu tersebut, apabila kita perhadapkan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan, khususnya tentang pedoman pembentukan Peraturan Perundang-undangan, maka dapat digambarkan sebagai berikut :

1. Peraturan daerah ini belum mencerminkan suatu Peraturan Daerah yang baik, karena baik dilihat dari isi maupun materinya masih belum memenuhi persyaratan Peraturan Perundang-undangan yaitu azas Peraturan Daerah, khususnya menyangkut pelaksanaan Peraturan Daerah tersebut. Disinyalir Perda tersebut tidak akan dapat dilaksanakan atau ditegakkan. Seperti telah penulis kemukakan bahwa dalam Perda tersebut Pelaksanaan Penegakan Perda dilakukan oleh Satuan Polisi Pamong Praja, sementara kewenangan Satpol PP tidak mencakup kewenangan melakukan Penyitaan, oleh karena itu ketika Perda tersebut ditegakkan oleh Satpol PP akan bersinggungan dengan kewenangan yang dimilikinya.
2. Peraturan Daerah tersebut bertentangan dengan Kebijakan yang lebih tinggi. Sebagaimana diatur dalam pasal 136 ayat (4) Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004, " Peraturan Daerah dilarang bertentangan dengan kepentingan umum dan atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi".

Tata Niaga dan Peredaran Minuman Beralkohol sebagaimana telah dikemukakan pada bab sebelumnya telah diatur oleh Keputusan Presiden Nomor 3 tahun 1997, dimana dalam Kepres tersebut Minuman yang Mengandung Alkohol masih dapat beredar di wilayah Indonesia. Sementara Kebijakan Pemerintah Kabupaten Indramayu, semua jenis Minuman yang mengandung Alkohol dilarang beredar di wilayah Kabupaten Indramayu. Oleh karena itu jelas Perda tersebut bertentangan dengan kebijakan pemerintah pusat.

3. Berdasarkan pasal 143 Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004, Peraturan daerah dapat memuat ancaman Pidana maksimal 6 (enam) bulan penjara atau denda setinggi-tingginya Rp.50.000.000,- (lima Puluh juta rupiah), sementara itu menurut DR.Wahiduddin Adams, " Peraturan Daerah dapat memuat ancaman pidana atau denda selama tersebut diatas sesuai dengan yang diatur dalam peraturan perundang-undangan lainnya. Artinya bahwa lamanya ancaman Pidana harus disesuaikan dengan ketentuan lainnya.

Pidana dalam Peraturan Daerah secara empiric digolongkan kepada pelanggaran atau tindak pidana ringan dengan acara singkat.

Sementara menurut pasal 210 Kitab Undang-undang Hukum Acara Pidana, yang dapat diproses dengan acara singkat atau Tindak Pidana Ringan adalah tindak pidana yang diancam dengan pidana paling lama 3 (tiga) bulan.

Oleh karena itu Kebijakan Pemerintah Kabupaten Indramayu tentang Pelarangan Minuman yang Mengandung Alkohol yang dirumuskan dalam Peraturan Daerah, dapat menimbulkan ketidakjelasan dan ketidakpastian Hukum, karena tidak bisa diproses dengan acara singkat atau Tindak Pidana ringan.

Kebijakan Pemerintah Kabupaten Indramayu dalam Penanggulangan Peredaran Minuman yang mengandung Alkohol, sebaiknya sebelum Rancangan Kebijakan tersebut di serahkan ke Dewan Perwakilan Rakyat daerah (DPRD) dapat dilakukan hal-hal sebagai berikut :

- a. Penyusunan Naskah Akademik, Penyusunan naskah akademik didasarkan pada studi atau kajian mendalam tentang masalah yang diatur baik secara filosofis, yuridis maupun sosiologis. Dalam naskah akademik dokaji banyak aspek, termasuk kaitan antara materi yang akan dituangkan dalam Peraturan Daerah dengan peraturan lain, baik yang lebih tinggi maupun yang sederajat fungsinya.
- b. Pengharmonisan dan sinkronisasi, yaitu suatu upaya untuk menyelaraskan , menyesuaikan Peraturan daerah sebagai salah satu peraturan perundang-undangan yang tersusun secara sistematis dalam suatu hirarki maupun dengan azas peraturan perundang-undangan agar tergambar dengan jelas dalam pemikiran atau pengertian bahwa peraturan daerah merupakan bagian integral yang utuh dari keseluruhan sistem peraturan perundang-undangan.

Suatu kebijakan atau Peraturan Daerah yang baik adalah baik materi muatan maupun proses pembentukannya sesuai dengan azas dan Prinsip Peraturan Perundang-undangan .

BAB IV

PENUTUP

Dari keseluruhan pembahasan dan uraian yang sederhana mengenai Proses Pembentukan Peraturan Daerah dan Fungsi Kekuatan Politik Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Indramayu dalam Pembahasan Pelarangan Minuman Beralkohol, maka pada bagian akhir penulisan ini, akan disampaikan kesimpulan dan saran.

4.1. Kesimpulan

Berdasarkan analisa dan pembahasan sebagaimana telah diuraikan dalam bab-bab sebelumnya, maka dapat ditarik kesimpulan sebagai berikut :

1. Proses Pembentukan Peraturan Daerah Kabupaten Indramayu tentang Pelarangan Minuman Beralkohol, belum berjalan sesuai dengan ketentuan perundang-undangan, karena dari beberapa tahapan proses, ternyata Rancangan Peraturan Daerah tersebut tidak disosialisasikan terlebih dahulu, sehingga masyarakat tidak mengetahui rencana kebijakan pemerintah daerah tersebut. Hal ini tentunya telah mengabaikan hak masyarakat dalam memberikan masukan materi pembentukan hukum yaitu peraturan daerah mengenai minuman beralkohol.
2. Kekuatan politik DPRD sangat menentukan dalam pembentukan peraturan daerah antara partai politik dengan DPRD mempunyai

hubungan yang sangat erat. Masyarakat yang memiliki wakilnya untuk duduk di kursi Dewan melalui pemilihan umum bukan saja menunjuk orang perorangan tetapi juga memilih partai politik yang dianggap bisa menyalurkan aspirasi melalui fraksi-fraksi yang ada di DPRD. Dari hasil kuisener yang di himpun sebagai berikut :

- a. Anggota DPRD Kabupaten Indramayu secara umum memahami tugas dan fungsi sebagai badan legislatif daerah, badan perwakilan dan badan pengawas.
 - b. Dalam kaitan pembahasan rancangan peraturan daerah mengenai minuman beralkohol, anggota DPRD aktif dalam mengajukan usul, pendapat dan pemikirannya sebagai perwujudan penyaluran penyaluran aspirasi masyarakat secara umum pernah 1-5 kali.
3. Kebijakan Pemerintah Kabupaten Indramayu terhadap Penanggulangan Peredaran Minuman Yang mengandung alcohol yang dirumuskan dalam Peraturan daerah, masih belum memenuhi semua persyaratan dan azas suatu peraturan perundang-undangan sesuai yang ditentukan oleh Undang-undang Nomor 10 Tahun 2004 , karena baik isi maupun materi muatannya masih sangat rancu dan bersinggungan dengan kebijakan yang lebih tinggi.
4. Kebijakan daerah dalam menanggulangi minuman beralkohol ini sebaiknya sebelum dibahas bersama DPRD terlebih dahulu dikaji secara Akademik serta dilakukan Pengharmonisasian dan sinkronisasi dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi maupun yang sederajat

agar Peraturan daerah tersebut dapat dilaksanakan, ditegakan dan terhindar dari pembatalan oleh Mahkamah Agung, menjamin proses pembentukan Peraturan Daerah dilakukan taat azas demi kepastian hukum.

4.2. Saran

a. Pemberdayaan DPRD Kabupaten Indramayu

Dalam rangka peningkatan dan pemberdayaan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Indramayu sebagai Badan Legislatif Daerah, maka perlu diperhatikan hal-hal sebagai berikut :

1. Untuk menjaga citra DPRD sebagai Wakil Rakyat, maka dalam rekrutmen pencalonan wakil yang akan duduk di kursi Dewan harus diperhatikan tentang usia dan latar belakang pendidikan, karena Usia dan pendidikan mempunyai pengaruh terhadap kinerja seseorang. Usia ideal untuk menjadi anggota DPRD di Kabupaten Indramayu antara usia 35 sampai 50 tahun, sedangkan pendidikan minimal SLTA Plus (ditambah pendidikan Informal).
2. Masa Pengabdian anggota DPRD sebaiknya dibatasi paling lama dua periode, karena semakin lama masa pengabdian semakin berkurang semangat kerjanya.
3. Perlu ditegakan dan diberlakukan akuntabilitas Politik dari anggota DPRD kepada rakyat yang diwakilinya, hal ini dapat dilakukan dalam kesempatan Muktamar –muktamar induk partainya.

4. DPRD dalam menggunakan hak-haknya harus lebih ditingkatkan, terutama dalam menggunakan Hak Pengusulan Rancangan Peraturan Daerah yang selama ini belum pernah dilakukan. Dan hal tersebut perlu didukung dengan Dokumentasi dan Informasi Hukum serta pemberian Bimbingan Teknis Perancangan Produk Hukum Daerah terhadap anggota DPRD Kabupaten Indramayu.
5. Pimpinan Partai Politik peserta Pemilu, agar terlebih dahulu mempersiapkan kader-kadernya dengan Ilmu Pengetahuan Pemerintahan, Teknik Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, sehingga ketika perdebatan dengan Tim Asistensi Eksekutif dalam rangka pembahasan suatu kebijakan atau Rancangan Peraturan Daerah tidak dapat mengimbangi Tim Asistensi Eksekutif yang lebih siap.

b. Penegakan Hukum

Dalam rangka penegakan Supremasi hukum, salah satunya adalah terciptanya budaya hukum, untuk itu agar Peraturan Daerah tentang Pelarangan Minuman Beralkohol di Kabupaten Indramayu ini dapat hidup di masyarakat, maka perlu dilakukan sosialisasi kepada seluruh lapisan masyarakat, sehingga masyarakat dapat berperan untuk menegakan Peraturan Daerah tersebut.

DAFTAR PUSTAKA

- Andi Mustari Pide, "**Otonomi Daerah dan Kepala Daerah memasuki abad XXI**," Gaya Media Pratama, Jakarta 1998.
- Abu Dawud Busroh, "**Ilmu Negara**," Bumi Aksara, Jakarta 1990
- Amran Muslimin, "**Aspek-aspek Hukum Otonomi Daerah**," Alumni, Bandung 1978
- Arip Budiman, "**Teori Negara**," PT Gramedia Pustaka Utama, Jakarta 1997
- Ateng Syafrudin, "**Hubungan Kepala Daerah dengan DPRD**," Tarsito, Bandung 1982
- Abdullah H. Rozali, "**Pelaksanaan Otonomi Daerah Luas dengan Pemilihan Kepala daerah secara Langsung**," Jakarta. Devisi Buku Perguruan tinggi PT. Raja Graфика Persada.
- Anthony F. Susanto, "**Wajah Peradilan Kita**," Bandung Penerbit PT. Refika Aditama, 2004
- Agung Djojosoekarto dkk, "**Membangun Kapasitas Fungsi Penganggaran DPRD**," Sekretaris Nasional ADEKSI, Jakarta; November 2004
- Arbi Sanit, "**Perwakilan Politik di Indonesia**," Jakarta : Rajawali, 1985
- Abu Daud Busroh, "**Asas-asas Hukum Tata Negara**," Jakarta, Ghalia Indonesia, 1985
- Abby, F.A., "**Fungsionalisasi Hukum dalam membangun Birokrasi Pada Era Indonesia baru** ". **Hukum, Birokrasi dan Kekuasaan di Indonesia**, ed., Semarang : Walisongo Reseach Institute, 2001
- Ali, Achmad, Mengungkap Tabir Hukum : "**Suatu Kajian Filosofi dan Sosiologis**," Jakarta PT. Gunung Agung, 2002
- Budiarjo, Mariam dan Ibrahim Ambong (Editor), "**Fungsi Legislatif dalam Sistem Politik Indonesia**," CV Rajawali, Jakarta 1995

- B.N. Marbun, "**DPRD dan Otonomi Daerah Setelah Amandemen UUD 1945 & UU Otonomi Daerah 2004**," Pustakan Sinar Harapan, Jakarta 2005
- Bagir Manan, "**Menyongsong Fajar Otonomi Daerah**," Pusat Study Hukum Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, Yogyakarta, 2001
- Bagir Manan, "**Teori dan Politik Konstitusi**," Cek. Kedua FK UII Press, Yogyakarta, 2004
- Bagir Manan, "**Peningkatan Fungsi Kontrol Masyarakat Terhadap Lembaga Legislatif**," Eksekutif dan Yudikatif, Makalah pada Forum Orientasi dan Tatap Muka tingkat Nasional Kosgor, Cipanas-Cianjur, 26 Juli 2000
- Danim, Sudarwan, "**Menjadi Peneliti Kualitatif**," Bandung : Pustaka Setia, 2002, Cetakan ke-1
- Dr. S.P. Siagian. M. PA, "**Filsafat Administrasi**," Gunung Agung, Jakarta, 1970
- DRs. S.P. Sarwoto, "**Dasar-dasar Organisasi dan Manajemen**," Ghalia Informasia, Jakarta, 1981
- Hikam, Muhammad A.S., dan Syarif Hidayat, "**Hubungan Pusat dan Daerah : Dari Keterangan Manuju Keseimbangan**," **Indonesia Menapaki Abad 21 : Kajian ekonomi Politik, (Kumpulan Tulisan Kedeputian ilmu Pengetahuan Sosial dan Kemanusiaan Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia)**," Jakarta : Millenium Publisher, 2000, Cet. I.
- Ismail Suny, "**Pergeseran Kekuasaan Eksekutif**," Aksara Baru, Jakarta 1986
- Ismaly, M. Irvan, "**Prinsip-Prinsip Perumusan Kebijakan Negara**," Jakarta : bumi Aksara, 2003, Cet. 12.
- Inosentius Samsul, "**Meningkatkan Kinerja Fungsi Legislatif DPRD**," Jakarta ADEKDI, 1984
- Irfan Fachruddin, "**Pengawasan Peradilan Administrasi terhadap tindakan Pemerintah**," Alumni, Bandung, 2004
- Joe Fernandez.Dkk, "**Otonomi Daerah di Indonesia Masa Reformasi: Anatar Ilusi dan Fakta**," IPCOS, Jakarta 2002

- Kaho, Josef Riwu, "**Prospek Otonomi Daerah di Negara Kesatuan Republik Indonesia : Identifikasi Beberapa Faktor yang mempengaruhi Penyelenggaraannya**," Jakarta : Raja Grafino Persada Institute, 2001
- Kaho Riwu, "**Prospek Otonomi Daerah di Negara RI**," Jakarta : Penerbit Rajawali Pers, 1991.
- Kansil C.S.T., "**Pokok-pokok Pembangunan di Daerah**," Jakarta Akasara Baru, 1985
- Mardiasmi, "**Otonomi dan Manajemen Keuangan Daerah**," Yogyakarta : ANDI 2002
- Merdalis, "**Metode Penelitian Suatu Pendekatan Proposal**," Jakarta Meltron Putra, 1989
- Maswadi Rauf, "**Musyawarah Untuk Mufakat sebuah cara Penentuan Kebijakan Politik dalam Pembangunan Politik Indonesia**," Makalah AIPI, Bandung, 18-19 Oktober 1990
- M. Mahfud MD, "**Pergeseran Politik Hukum Otonomi Daerah**," Makalah Seminar Nasional Penyelenggaraan Otonomi daerah dan Demokratisasi di Indonesia, kerja sama FH UII dengan PERSAHI, Yogyakarta, 1998
- M. Mahfud MD, "**Pergeseran Politik Hukum di Indonesia**," Pusat LP3ES Indonesia, Jakarta 1998
- Mochtar Mas'ood, "**Ekonomi dan Struktur Politik Orde Baru**," LP3ES, Jakarta, 1989
- Miriam Budiardjo dan Ibrahim Ambong (editor), "**Fungsi Legislatif dalam Sistem Politik Indonesia**," Rajawali Press kerja sama dengan AIPI, Jakarta, 1993
- Mawardi Rauf, "**Beberapa masalah DPR masa Kini; Mencari masukan untuk Masa Depan**," makalah diskusi bulanan UII, Yogyakarta, 24 September, 1992
- Moh. Nazir, "**Metode Penelitian**," Ghalia Indonesia, Jakarta, 1988

- Moh. Busyro Muqoddas, Salman Luthan, Muh. Miftahudin, " **Politik Pembangunan Hukum Nasional,**" UII Press, Yogyakarta, 1992
- Ni'matul Huda, " **Otonomi Luas,**" Perspektif Yuridis dan Politis, Jum'at Study Agama Millah, Vol. 1, Agustus 2001
- Nurchilis, Hanif, " **Teori dan Praktek Pemerintahan dan Otonomi Daerah,**" Jakarta " PT. Gramedia Widiasarana Indonesia, 2005
- Raasyid, Riyaas, Nurcholis Majid, Yusril Mahendra, " **Pemerintahan yang amanah,**"
- Rikardo Simarmata, " **Pembaharuan Hukum Daerah, menuju pengembalian Hukum Kpeda Rakyat,**" YBH Bantaya-Yayasan Kemala, Huma, Jakarta 2003
- Rudy Soehardjo, " **Mengenal Pelaksanaan Tugas DPRD Kabupaten/Kota,**" Aneka Ilmu, Semarang, 2004
- Sadu Warsito, Ondo Riyani, " **Etika Hubungan Legislatif Eksekutif, dalam pelaksanaan otonomi daerah,**" Fokusmedia, Bandung 2003
- Sarundajang, " **Arus balik kekuasaan Pusat ke Daerah,**" Sinar Harapan, Jakarta 2000
- Suradinata, Ermaya, " **Pemimpin dan Kepemimpinan Pemerintah, Pendapatan Budaya, Masalah dan Etika,**" PT Gramedia Pustaka, Jakarta 1997
- Syaukani HR, dkk, " **Otonomi Daerah dalam Negara Kesatuan, kerjasama Pustaka Pelajar dengan Pusat Pengkajian Etika Politik dan Pemeriontahan,**" Yogyakarta, 2002
- Syaukani, Afan Gaffar dan M. Ryaas Rasyid, " **Otonomi Daerah dalam Negara Kesatuan,**" Pustaka Pelajar Kerjasama dengan PUSKAP, Yogyakarta, 2002
- Soponyoto, Eko, " **Menuju Pemerintahan daerah sebagai Manifestasi Demokratisasi Birokrasi,**" Hukum, Birokrasi dan Kekuasaan di Indonesia," ed, Semarang : Walisongo Reasearch Institute, 2001

Syafrudin, Ateng, "**Pengaturan Koordinasi Pemerintahan Daerah**," Bandung : Tsrsito, 1976.

Syaukari, Afan Gaffar, M. Ryaas Rasyid, "**Otonomi Daerah dalam Negara kesatuan**," (Yogyakarta : Pustaka Pelajar bekerjasama dengan Pusat Pengkajian Etika Politik dan Pemerintahan, 2002), Cet. 2.

Soehino, "**Ilmu Negara**," Leaberti, Jogjakarta 1980

S. Pamuji, "**Perbandingan Pemerintahan**," Bumi Aksara, Jakarta 1990

The Liang Gie, "**Kumpulan Pembahasan terhadap Undang-undang tentang Pokok-pokok Pemerintahan Daerah Indonesia**," Karya Kecana, Yogyakarta 1977

Widjaja, H.A.W., "**Otonomi Daerah dan Daerah Otonomi**," Jakarta " PT. Radja Grafindo Persada, 2002, cet. 1.

Zaris, Roeslan, "**Perpektif Daerah Dalam Pembangunan Nasional**," Jakarta : LPFEUI, 1987

Perundang-uindangan.

Undang-undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Poko-pokok Pemerintahan di Daerah.

Undang-undang Nomor 4 Tahun 1999 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR dan DPRD.

Undang-undang Nomor 22 Tahun 2003 Tentang Susunan dan Kedudukan MPR,DPR,DPD dan DPRD

Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah

Undang-undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah

Peraturan Pemerintah Nomor 25 Tahun 2000 tentang Kewenangan Pemerintah dan Pemerintahan Propinsi sebagai Daerah Otonom

Peraturan Pemerintah Nomor 84 Tahun 2000 tentang Pedoman Organisaasi Perangkat Daerah

Keputusan Presiden Nomor 188 Tahun 1998 tentang Tata Cara Mempersiapkan Rancangan Undang-undang

Peraturan Daerah Kabupaten Indramayu Nomor 15 Tahun 2002 tentang Tata Cara Pembuatan Peraturan Daerah dan Pengundangan Produk Hukum Daerah Kabupaten Indramayu, Bagian Hukum Sekretariat Daerah, 2002

Peraturan Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Indramayu, Sekretariat DPRD

Bahan-bahan Seminar

Arbi Sanit, " **Makalah Pembangunan Hukum Dalam Perkembangan Demokrasi di Indonesia.**" UII Pres, Yogyakarta 1992

Marwoto Soewito, " **Pemberdayaan DPRD menurut Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999,**" Ikadik PP, Bandung 1999

Masnirah Saruji, Sabiq Akke Muh, " **Sistem Pemerintahan Indonesia** ", Bandung 2000

Rianto Adi, " **Metodologi Penelitian Hukum.**" Bahan Kuliah Program Pascasarjana STIH" IBLAM" Jakarta 1996

Sadu Warsito, " **Otonomi Daerah dan Pemerintahan Daerah** " Ikadik PP, Bandung 1999

Supriatna, Tjahya, " **Akuntabilitas Pemerintahan** " Bandung 2000

Tasbin Ibrahim, " **Konstitusi dan Kelembagaan Negara** ", Bandung 2000

Wahiduddin Adams, DR, " **Memahami Pembentukan Peraturan Daerah Berdasarkan Undang-undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Peraturan Perundang-undangan,**" Semarang 2005